

SUR QUELS PRINCIPES BÂTIR UNE POLITIQUE SOCIALE ?

Petit inventaire des choix possibles

Michel Borgetto

Caisse nationale d'allocations familiales | « Informations sociales »

2010/1 n° 157 | pages 10 à 16

ISSN 0046-9459

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-page-10.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Caisse nationale d'allocations familiales.

© Caisse nationale d'allocations familiales. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Sur quels principes bâtir une politique sociale ?

Petit inventaire des choix possibles

Michel Borgetto – juriste



Les principes mobilisés pour fonder une politique sociale sont multiples mais jamais neutres. À partir de l'analyse des politiques de sécurité sociale d'une part et des politiques d'aide et d'action sociales d'autre part, cet article distingue ceux qui relèvent de l'accès aux prestations et ceux qui gouvernent leur financement.

Les principes sur lesquels on peut bâtir une politique publique ne sauraient être dissociés d'un certain nombre d'éléments qui en déterminent à la fois la nature et la portée : ces principes et, partant, le contenu de cette politique sont susceptibles de varier sensiblement (voire du tout au tout) en fonction du problème que l'on entend résoudre, de l'objectif que l'on se propose d'atteindre, de la solution que l'on désire privilégier, ou encore des moyens que l'on envisage de mobiliser...

Ce qui est vrai pour les politiques publiques en général l'est aussi pour les politiques sociales en particulier. Lorsque les autorités compétentes entreprennent d'intervenir en la matière, elles se trouvent tout naturellement conduites à opérer des choix portant aussi bien sur les principes que, par voie de conséquence, sur les solutions. En effet, la politique en question peut offrir un visage radicalement différent selon la place qui aura été accordée et le contenu qui aura été donné à des principes aussi essentiels que ceux d'universalité, d'uniformité, d'égalité des chances, d'équité, de solidarité...

En substance, et pour aller vite, les principes à partir desquels il est possible de concevoir et d'organiser une politique sociale peuvent être rangés dans deux grandes catégories. Dans la première figurent ceux qui gouvernent l'accès aux prestations et aux services, c'est-à-dire qui renvoient à la question : qui a droit ? Dans la seconde se trouvent ceux qui gouvernent le financement de ces mêmes prestations et services, c'est-à-dire qui renvoient à la question : qui paie ?

Les principes gouvernant l'accès aux prestations et aux services : qui a droit ?

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, il n'y a pas véritablement à l'heure actuelle de consensus sur la place devant revenir, en matière sociale, à des principes tels que ceux, par exemple, d'égalité, d'universalité ou d'équité. En réalité, on trouve trace de chacun d'eux dans diverses politiques, sans que l'on puisse conclure à une suprématie définitive de tel ou tel.

“(...) il n'y a pas véritablement à l'heure actuelle de consensus sur la place devant revenir, en matière sociale, à des principes tels que ceux, par exemple, d'égalité, d'universalité ou d'équité.”

Les politiques de Sécurité sociale

Cela est clair, tout d'abord, en ce qui concerne les politiques globales de protection s'inscrivant dans le cadre de la Sécurité sociale. Sans doute, compte tenu de la logique assurancielle qui tend ici à prévaloir (« j'ai droit parce que j'ai cotisé »), ces politiques ont-elles tout naturellement vocation à distribuer des prestations qualifiées d'« universelles », car ayant pour caractéristique d'être ouvertes à tous et donc de ne pas être soumises à condition de ressources. Lorsqu'une personne est victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, elle peut ainsi prétendre à une pension ou à une rente indépendamment des ressources personnelles dont elle peut par ailleurs disposer. Il en va de même de la personne assurée sociale dont l'état requiert des examens et/ou des soins : elle peut (en droit tout au moins) prétendre accéder à ceux-ci, quel que soit par ailleurs son niveau de ressources et d'aisance.

Mais il ne s'agit là, bien évidemment, que d'une simple vocation liée à la logique assurancielle du système, en aucun cas d'une obligation. En réalité, rien n'interdit à ceux qui conçoivent les politiques menées dans le cadre de la Sécurité sociale de préférer au principe d'universalité celui, davantage lié à une logique assistancielle, d'égalité concrète ou encore d'équité : les prestations étant alors accordées non plus à tous mais – *via* leur soumission à une condition de ressources – à quelques-uns seulement.

Cette politique de « ciblage » est ancienne. Se déployant surtout, à partir des années 1970, dans le champ de l'aide aux familles (nombre de prestations familiales nouvelles – l'allocation de parent isolé, le complément familial, etc. – sont alors placées sous condition de ressources), elle trouve un écho grandissant au fur et à mesure que la fin des Trente Glorieuses et l'essor de la crise multiforme (économique, sociale, financière...) qui affecte l'État-providence conduisent à réinterroger tant les objectifs assignés à ce dernier que les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. L'une des manifestations les plus éclatantes de la vogue que rencontre désormais le principe d'équité et, par suite, du relatif discrédit dont font l'objet les principes d'universalité et d'égalité en droit, réside sans doute dans la décision prise, en 1997, de soumettre les allocations familiales à condition de ressources.

Pour autant, cette politique n'en suscite pas moins un certain nombre de résistances, ainsi qu'en témoigne le fait que ces mêmes allocations familiales ont été rendues de nouveau universelles... dès 1999. Les arguments invoqués en faveur de chacun des deux principes d'équité et d'universalité (ou d'égalité en droit) sont connus. Pour les partisans du premier, il serait à la fois plus efficace et plus équitable de concentrer les aides et les prestations sur les personnes qui en ont le plus besoin, plutôt que de les disperser en les accordant à toute la population sans distinction. Pour les partisans du second, en revanche, une telle politique de ciblage (du moins, lorsqu'elle se veut systématique et embrasse l'ensemble des prestations d'une même branche) serait aussi inopportune que dangereuse car risquant de déboucher, à terme, sur une dualisation de la société et donc de se retourner contre ceux-là mêmes que l'on entend aider (ce qui se traduirait par des prestations faibles et une stigmatisation des bénéficiaires). Pour l'heure, on en est là. Reste cependant à savoir pour combien de temps. L'importance des déficits sociaux peut en effet conduire, si les choses demeurent en l'état (croissance faible et donc stagnation des recettes...), à réactiver le principe d'équité. Autrement dit, elle peut conduire les gouvernants à recentrer sur les personnes les plus vulnérables, là où cela est possible (dans la branche famille notamment), une protection sociale devenue de plus en plus coûteuse...

Les politiques en matière d'aide et d'action sociales

L'absence de consensus sur la place devant revenir aux principes d'égalité, d'universalité ou d'équité s'observe également dans les politiques menées par les divers acteurs (État, collectivités locales, caisses de Sécurité sociale, associations...) qui interviennent en matière d'aide et d'action sociales.

Sans doute, compte tenu de la logique assistancielle qui les irrigue et les structure (« je suis aidé bien que je n'aie pas préalablement cotisé et/ou parce que je suis dans le besoin »), ces politiques ont-elles vocation naturelle à soumettre à condition de ressources l'accès aux services et aux prestations qu'elles mettent en place. Une telle situation est en parfaite adéquation tant avec le *caractère alimentaire* de l'aide sociale (c'est en examinant les ressources du demandeur que l'on peut apprécier la réalité du besoin qui justifie l'intervention de la collectivité) qu'avec le *caractère facultatif* de l'action sociale (dans la mesure où ils sont libres d'intervenir ou non et donc ne sauraient voir leurs initiatives découragées, les promoteurs de celle-ci doivent pouvoir conserver une certaine marge de manœuvre). Si l'on élargit la perspective, un constat du même ordre pourrait être dressé à propos d'un grand nombre d'autres politiques publiques à dimension ou visée sociales. À l'évidence, celles qui se déploient dans des domaines tels que l'éducation, la culture, les loisirs ou encore le sport ont elles aussi pleine vocation, pour peu qu'elles entendent tenir compte des situations concrètes et corriger les disparités de tous ordres qui en résultent, à se placer non plus seulement sur le terrain de *l'égalité en droit* mais bien plutôt sur celui de *l'égalité des chances* : orientation qui peut prendre alors diverses formes, par exemple celle d'actions

ciblées sur certains quartiers défavorisés (zones d'éducation prioritaire) ou sur certains publics préalablement identifiés (soutien individualisé au bénéfice d'élèves en difficulté...).

Néanmoins, rien n'impose, là encore, de privilégier de telles solutions. En particulier, rien n'impose de soumettre à une condition de ressources l'accès aux services et aux prestations offerts en matière sociale, que ce soit dans le champ de l'action sociale ou – ainsi

que le montrent les évolutions les plus récentes – dans celui de l'aide sociale elle-même. En effet, ce dernier champ a connu, au cours des dernières années, d'importantes inflexions qui l'ont conduit à intégrer plusieurs prestations placées, assez curieusement, sous les auspices du principe d'universalité. Aux prestations anciennes versées au titre de l'aide sociale à l'enfance (la situation financière de l'intéressé ne pouvant bien évidemment jouer lorsque est en jeu, par exemple, la protection d'enfants maltraités), se sont ainsi ajoutées, en 2001, l'allocation personnalisée d'autonomie versée aux personnes âgées, laquelle n'est pas soumise, à la différence de la prestation spécifique dépendance qu'elle a remplacée, à une condition de ressources ; puis, en 2005, la prestation de compensation du handicap, qui se trouve elle aussi ouverte aux personnes concernées indépendamment du niveau de leurs revenus. Présentant la particularité d'être universelles car ouvertes à tous et de s'inscrire, sur le plan juridique, dans le champ de l'aide sociale légale, ces deux prestations achèvent de mettre en lumière à la fois la pluralité et l'interchangeabilité des principes susceptibles de gouverner, en la matière, l'accès aux prestations et aux services.

“(...) rien n'impose, là encore, de privilégier de telles solutions. En particulier, rien n'impose de soumettre à une condition de ressources l'accès aux services et aux prestations offerts en matière sociale (...).”

Les principes gouvernant le financement des prestations et des services : qui paie ?

Là encore, les choix susceptibles d'être opérés par ceux qui conçoivent les politiques sociales se révèlent, dans l'ensemble, assez variés.

Les politiques de Sécurité sociale

S'agissant des politiques qui s'inscrivent dans le champ de la Sécurité sociale, les choses sont relativement claires : c'est autour de la question de la part respective devant revenir aux cotisations (patronales et/ou salariales) et à la fiscalité et, au sein de cette dernière, à tel ou tel type de prélèvement (CSG, CRDS, taxes diverses...) que s'organise aujourd'hui l'essentiel du débat. Bien entendu, il ne saurait être question, dans le cadre de ces brèves réflexions, d'exposer dans le détail les diverses solutions envisagées ou envisageables. On se bornera seulement à rappeler une évidence : à savoir que le choix de ces solutions ne fait que refléter, finalement, l'importance que l'on attache ou le contenu que l'on donne à des principes aussi cruciaux que ceux de solidarité, d'égalité (égalité en droit/égalité des chances), d'équité, de justice... Pour ne prendre que cet exem-

ple : si l'on met en place, ainsi que l'actuel chef de l'État s'y était engagé lors de la campagne présidentielle de 2007, un mécanisme de « TVA sociale » (les sommes résultant de l'augmentation de la TVA ordinaire étant affectées au financement du système), il se peut que, de la sorte, on parvienne à combler, en tout

“ (...) rien ne dit (...) que l'essentiel
du débat continuera de s'organiser autour
du clivage cotisations/fiscalité. ”

ou en partie, les déficits dégagés par ce dernier. Mais il est clair que les principes de solidarité, d'égalité (concrète) et donc d'équité se trouveraient, dans ce cas, pour le moins malmenés, puisqu'en frappant *indistinctement*

tous ceux qui consomment, ce mécanisme ne tiendrait nullement compte – contrairement à ce que ces principes sont censés postuler et impliquer – des capacités contributives de chacun...

Pour autant, rien ne dit qu'il en ira toujours ainsi et, donc, que l'essentiel du débat continuera de s'organiser autour du clivage cotisations/fiscalité. Face à la situation financière catastrophique dans laquelle se trouve aujourd'hui le système, il se peut fort bien que, dans quelques années, les pouvoirs publics optent pour des solutions beaucoup plus radicales, consistant, par exemple, à mettre à la charge de l'intéressé, *en fonction de ses ressources*, une part accrue de la dépense. De manière insidieuse et indirecte mais bien réelle, le mouvement a déjà peu ou prou commencé dans le domaine de l'assurance maladie, laquelle a vu, au fil du temps, la part restant à la charge de l'assuré ne cesser de s'alourdir – *via* le ticket modérateur, les forfaits hospitaliers, les franchises médicales, les déremboursements... Ce qui, au passage, montre clairement que ce n'est pas parce qu'une prestation est universelle (c'est-à-dire ouverte à tous) qu'elle se trouve, en pratique, accessible à chacun (d'aucuns pouvant renoncer aux soins faute de moyens financiers suffisants)... Mais si ce scénario devait aller jusqu'à son terme (en l'occurrence, faire payer non pas *tous les assurés* mais les seuls malades en fonction de leurs ressources), nul doute que ce serait alors – en même temps que la négation des principes de solidarité, d'égalité concrète et d'équité – la mort du système de sécurité sociale imaginé et mis en place à la Libération.

Les politiques de l'aide et de l'action sociales

S'agissant des politiques qui s'inscrivent dans le champ de l'aide et de l'action sociales, les principes gouvernant le financement des prestations et des services débouchent sur des solutions relativement contrastées.

Pour ce qui est tout d'abord des *prestations et des services d'aide sociale*, lesquels sont accessibles indépendamment de toute contribution préalable du bénéficiaire et sont donc financés principalement voire exclusivement (au nom et en vertu du principe de solidarité) par la fiscalité, c'est bien évidemment le principe de gratuité qui a vocation, en toute logique, à s'appliquer : ces prestations et services n'ont d'autre origine ni d'autre raison d'être, précisément, que l'absence de ressources suffisantes du demandeur... Néanmoins, il n'en va pas toujours et forcément ainsi. Comme le montrent les règles applicables à l'allocation person-

nalisation d'autonomie ou à la prestation de compensation du handicap, les évolutions les plus récentes ayant affecté le droit de l'aide sociale se sont quelque peu écartées de ce schéma. En effet, le législateur a décidé que, s'il ne devait pas être pris en compte pour *conditionner l'accès* à ces prestations, le niveau de ressources devait l'être, en revanche, pour *moduler* le montant de l'aide accordée.

La création de ces deux prestations ainsi que, au-delà, l'adoption programmée d'un nouveau dispositif de solvabilisation globale des personnes (âgées et handicapées) en perte d'autonomie (le fameux « cinquième risque ») renvoie, au demeurant, à une question essentielle qui à la fois reflète et retentit sur le contenu que l'on entend donner à des principes tels que ceux de solidarité, d'égalité ou d'équité : qui doit prendre en charge, sur le plan financier, l'aide et l'accompagnement de ces personnes ?

À cette question, il est possible d'apporter, on le sait, des réponses diverses et contrastées. Les uns recommanderont une prise en charge pure et simple par la communauté nationale ; d'autres, une prise en charge substantielle par l'intéressé lui-même *via* l'adhésion à un système de prévoyance individuelle ; d'autres, encore, une prise en charge associant la communauté nationale (de manière dominante) et la prévoyance collective, etc. Bien entendu, chacune de ces réponses traduit déjà, en elle-même, une certaine conception des principes sus-visés : le recours massif à la prévoyance individuelle se révélant assez éloigné, par exemple, de ce que devrait impliquer un principe de solidarité bien compris... Mais le diable, c'est connu, se cache dans les détails. En réalité, beaucoup dépend de la manière dont est construit et aménagé le dispositif. Prenons le scénario d'une prise en charge (exclusive ou en tout cas dominante) par la communauté nationale : *a priori*, un tel scénario semble le plus fidèle aux principes à la fois de solidarité et d'égalité (l'impôt, payé par tous, finance un dispositif auquel tous sont éligibles). À la réflexion, rien n'est moins sûr. Si cette prise en charge ne se trouve assortie ni de la mise en jeu de l'obligation alimentaire ni de la mise en place de recours en récupération (notamment sur succession), tout en étant financée par des ressources gagées tout au long de la vie à la fois sur les revenus et sur le patrimoine des individus (type CSG), pas de problème : on serait alors très proche d'une configuration d'inspiration assurancielle, laquelle justifierait mal que l'on recoure à des mécanismes (obligation alimentaire et récupération) qui renvoient à une logique purement assistancielle et sont donc généralement à l'œuvre en matière d'aide sociale. Mais si cette prise en charge se trouve financée non pas par des ressources propres et affectées mais par des ressources générales (impôts divers, TVA...), nul doute que les principes de solidarité et d'équité seraient pour le moins malmenés. En effet, un tel scénario reviendrait peu ou prou à faire financer l'aide apportée à une personne âgée en perte d'autonomie mais disposant d'un patrimoine et de revenus non négligeables par les impôts (au moins par la TVA) prélevés auprès d'autres personnes ne disposant pas forcément d'un patrimoine et de revenus comparables. Ce qui constituerait alors un bel exemple d'effet Matthieu (cf. l'Évangile selon saint Matthieu),

lequel joue, on le sait, lorsque la solidarité et la redistribution vont dans le sens non pas du riche vers le pauvre mais, au contraire, du pauvre vers le riche... Pour ce qui est, ensuite, des prestations et des services d'action sociale, les choix retenus par leurs promoteurs et gestionnaires varient sensiblement en fonction des principes qu'ils entendent sanctionner. Pour aller vite, on peut dire que ces choix se ramènent aux deux questions suivantes. Première question : sur qui la charge de ces prestations et services doit-elle reposer, sur l'ensemble de la collectivité

“ Pour ce qui est (...) des prestations et des services d'action sociale, les choix retenus par leurs promoteurs et gestionnaires varient sensiblement en fonction des principes qu'ils entendent sanctionner. ”

concernée ou sur la seule catégorie des usagers ou bénéficiaires ? Seconde question : au sein de cette catégorie, qui doit financer, tous les usagers et bénéficiaires ou certains d'entre eux seulement ?

Concernant la première question, il suffira de rappeler que, partant de l'idée que le moyen le

plus simple et le plus direct de consacrer l'égalité de tous réside assurément dans la mise en œuvre du *principe de gratuité*, les créateurs des premiers services publics furent nombreux à considérer, au tournant des XIX^e et XX^e siècles, que c'était à l'ensemble de la collectivité concernée (communes et départements pour l'essentiel) qu'incombait le soin de les financer (le principe de gratuité a même été rangé, un temps, parmi les « lois fondamentales » du service public).

Depuis lors, cette vision des choses s'est peu à peu estompée, au point de ne plus guère trouver, aujourd'hui, de réels défenseurs. D'une part, parce qu'on a pris conscience que le principe de gratuité ne débouchait, au final, que sur une égalité purement formelle, c'est-à-dire sur une égalité qui, par cela même qu'elle ne prend pas en compte les besoins véritables de chacun et donc les inégalités de fait, se révèle très largement contraire aux principes de solidarité et d'équité. D'autre part (et peut-être surtout), parce que face à l'essor continu des besoins à satisfaire et, par suite, au *coût* croissant des charges à financer, s'est imposée l'idée que les prestations et les services concernés devaient être assortis d'un *prix* à payer par l'utilisateur – l'existence de ce prix ayant pour objectif premier non pas tant d'assurer le financement des services et prestations en cause (même si cela y contribue) que de freiner et de stabiliser une augmentation potentiellement infinie des dépenses...

Concernant la seconde question, le choix technique est assez simple. On peut privilégier, là aussi, soit une égalité purement formelle, ce qui se traduit par l'établissement de tarifs uniformes applicables à chaque usager ; soit une égalité plus concrète, ce qui débouche alors, ainsi que l'a explicitement admis le législateur (dans l'article 147 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions), sur une modulation des tarifs en fonction des ressources de l'utilisateur et du nombre de personnes vivant au foyer.

Est-il besoin de préciser qu'au regard à la fois des principes de solidarité, d'égalité et d'équité, c'est bien évidemment cette seconde solution qui apparaît aujourd'hui la plus opportune et qui, partant, se révèle la plus répandue ?