

Les prestations sociales

« Il ne faut pas que le peuple s'attende à ce que l'État le fasse vivre puisque c'est lui qui fait vivre l'État ».
Frédéric Bastiat ⁽¹⁾

PROBLÉMA- TIQUE

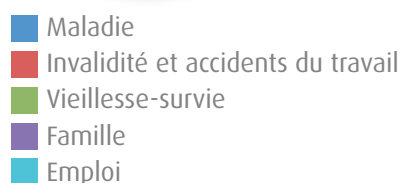
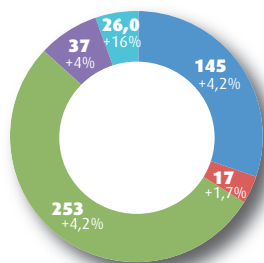
En France, on recense en moyenne 24 prestations sociales * entre la naissance et la mort. La protection sociale mobilise 32 % de la richesse nationale ⁽²⁾. Le propre des prestations sociales est d'être versées sans contrepartie productive, d'où le terme par lequel on les désigne habituellement : transferts sociaux. Ils sont financés par un prélèvement sur les actifs occupés, dont les revenus d'activité sont réduits d'autant, ou sur les revenus de la propriété et du capital. Ils représentent ainsi une charge de plus en plus élevée qui pèse sur l'activité économique. Malgré des dépenses colossales, la France ne semble pas avoir gagné la lutte contre la pauvreté. En témoignent le nombre croissant de personnes dépendantes du système d'aide publique et les déficits récurrents de la caisse de Sécurité sociale.

CHIFFRES CLÉS

- ◆ Le montant des prestations de protection sociale versées par l'État s'est élevé à 597,5 milliards d'euros en 2009 ⁽³⁾. Au total, 68,2 % des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) financent la protection sociale.
- ◆ Selon les estimations, sept millions de personnes vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté en France ⁽⁴⁾. En 2009, 3,5 millions d'entre eux ont bénéficié de l'un des onze minima sociaux qui couvrent au total 6,1 millions de personnes (9,5 % de la population) ⁽⁵⁾.
- ◆ Les comptes de la Sécurité sociale ont affiché un déficit record de 28 milliards d'euros en 2010. Ce chiffre a triplé en 3 ans ⁽⁶⁾.
- ◆ La France dépense plus que les autres pays en matière de protection sociale – 32 % de PIB contre 19,2 % en moyenne pour les pays de l'OCDE ⁽⁷⁾. On y observe également une tendance à la forte augmentation des dépenses, à contre-courant de la politique de ses voisins : au cours des vingt-cinq dernières années, les dépenses sociales ont connu une augmentation équivalant à 6,1 % du PIB chez nous, contre un accroissement de 2,4 % en Allemagne et une diminution de 0,7 % en Suède ⁽⁸⁾.
- ◆ La dette des administrations de sécurité sociale a augmenté de 23,6 milliards d'euros en un an, s'établissant à 194,6 milliards d'euros au troisième trimestre 2011. Elle représente plus de 11% de la dette publique ⁽⁹⁾.

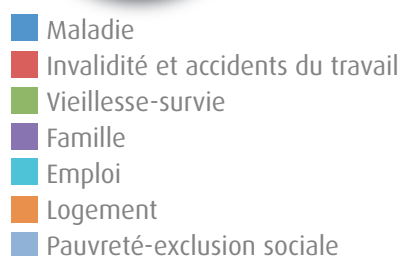
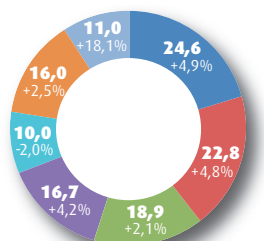
* Les mots suivis d'un astérisque sont définis en page 3. [1] Frédéric Bastiat, *L'État*, Œuvres complètes de Frédéric Bastiat : Tome 4, « Sophismes économiques », BookSurge Publishing, 2001, p. 327. [2] Commission des affaires sociales auprès de l'Assemblée nationale, Compte rendu n°14 du 1^{er} juin 2011, p. 3. [3] INSEE, selon les données de DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), Comptes de la protection sociale. http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF04620 [4] 954 € pour un célibataire, 1 717 € pour un couple avec un jeune enfant. http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=NATnon04410 [5] *Minima sociaux et prestations sociales en 2009. La redistribution au bénéfice des ménages modestes*, DREES, juillet 2011. <http://www.sante.gouv.fr/minima-sociaux-et-prestations-sociales-en-2009.html> [6] Le déficit était de 9,3 milliards d'euros en 2007. *Les comptes de la Sécurité sociale*, rapport de juin 2011. Dans son rapport de septembre 2011, la Cour des comptes estime le déficit 2010 à près de 30 milliards d'euros. http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RELFSS/Rapport_securite_sociale_2011.pdf [7] OCDE, portail statistiques. <http://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr> [8] Commission des affaires sociales auprès de l'Assemblée nationale, op. cit. [9] INSEE, Informations rapides, n°317, 28 décembre 2011, Dette trimestrielle de Maastricht des administrations publiques, 3^e trimestre

Dépenses en prestations sociales contributives en 2009 (milliards d'euros) et augmentation par rapport à 2008



Source : INSEE sur la base de données de DREES, Comptes de la protection sociale ⁽¹¹⁾

Dépenses en prestations sociales non contributives en 2009 (milliards d'euros) et augmentation par rapport à 2008



Source : INSEE sur la base de données de DREES, Comptes de la protection sociale ⁽¹⁴⁾

LES PRESTATIONS CONTRIBUTIVES *

- ◆ **Les prestations contributives sont des mécanismes de type assurantiel, dont l'objectif est de mutualiser les risques.** La seule différence avec une assurance classique est leur caractère obligatoire et l'absence de choix pour l'affectation des cotisations.
- ◆ **Depuis plusieurs décennies, la France rencontre des difficultés majeures dans la gestion des prestations contributives ⁽¹⁰⁾** notamment le système de retraites, l'assurance maladie et l'assurance chômage. La caisse de Sécurité sociale qui s'occupe de la gestion de la plupart de ces prestations affiche des déficits récurrents, alors que le montant réel des allocations, mesuré en pouvoir d'achat, diminue.

LES PRESTATIONS NON CONTRIBUTIVES *

- ◆ **Elles ont pour objectif initial de porter secours aux personnes se trouvant dans une situation difficile ⁽¹²⁾.** Elles ont été conçues comme une sorte de filet de sécurité qui devrait permettre aux plus démunis de trouver un point d'appui pour repartir. Au fil du temps, cet objectif initial a été largement dénaturé et, de fait, des dizaines de millions de personnes bénéficient de ces prestations sociales en France.
- ◆ Les prestations non contributives peuvent se présenter sous forme d'allocation, subvention, déduction fiscale, crédit d'impôt, aide au paiement de certaines factures, etc. ⁽¹³⁾ Cette multiplicité des formes est à l'origine d'importantes difficultés quant à l'estimation du coût total de la politique sociale de la France.
- ◆ **Les prestations familiales et les aides au logement.** Il s'agit d'allocations destinées à compenser une partie des dépenses pour la subsistance et l'éducation des enfants et pour l'habitat. Certaines prestations sont universelles (allocations familiales ⁽¹⁵⁾), d'autres sont soumises à une condition de revenus (le complément familial), enfin, une dernière partie est modulée suivant les ressources des familles (compléments mode de garde). En 2010, les seules prestations familiales s'élevaient à 50,6 milliards d'euros ⁽¹⁶⁾.
- ◆ **Les minima sociaux ***. En 2009, les dépenses liées au versement de ces allocations représentent 19,6 milliards d'euros, soit 1 % du PIB ⁽¹⁷⁾. Les montants des minima sociaux varient selon les ressources de la personne ou de son foyer et parfois également selon la composition familiale du foyer.

2011. <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=40&date=20111228> ^[10] Voir « Modèle social : l'exception française », *La Revue parlementaire*, n°889, juin 2006. <http://www.larevueparlementaire.fr/pages/RP889/RP889-AP-modele-social-francais.htm> ^[11] http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF04620 ^[12] L'évaluation des situations individuelles qui nécessitent le recours à l'aide sociale reste arbitraire. Ainsi, on peut utiliser comme critère la précarité, c'est-à-dire l'absence de situation stable ou bien la pauvreté, qui est estimée par rapport au seuil de pauvreté, défini par l'INSEE à 60 % du revenu médian dans le pays. De plus, les critères d'attribution des aides varient même d'une caisse régionale à l'autre (voir à ce sujet Alain Mathieu, *Ces mythes qui ruinent la France*, Les éditions du Cri, 2011, p. 49). ^[13] On peut regrouper dans cette catégorie les « prestations de protection sociale » : accès gratuit ou à tarif réduit à des services comme l'hospitalisation publique, l'hébergement des personnes handicapées, la réduction de tarif des transports en commun pour les familles nombreuses ou les personnes âgées, la couverture maladie universelle (CMU), le 1 % logement, les formations gratuites etc. La liste des aides annexes est très longue. ^[14] http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF04620 ^[15] Les allocations familiales ne sont pas imposables. Pourtant, elles constituent un revenu souvent non négligeable. ^[16] Caisse nationale d'allocations familiales, op. cit. ^[17] DREES, op. cit.

- ◆ **Le dispositif le plus gourmand en ressources est sans doute le RSA, qui, en 2009 a remplacé le RMI après 20 années d'existence ⁽¹⁸⁾.** Le RSA est versé aux personnes ayant des ressources inférieures à un plafond fixé par décret, moyennant une obligation de participer à des actions d'insertion. Assurant au départ le minimum vital pour un nombre limité de bénéficiaires (422 101 en 1990 ⁽¹⁹⁾), en 2010 le RSA/RMI a été versé à près de 1,8 million d'allocataires, dont moins de la moitié, 647 000, en activité ⁽²⁰⁾.
- ◆ **Aux aides de l'État s'ajoutent de nombreuses aides offertes par les collectivités territoriales.** À titre d'exemple, pour la seule ville de Paris il existe 85 aides différentes, dont 2 pour coiffure à domicile et 2 pour pédicure à domicile ! ⁽²¹⁾

☞ **On croit, à tort, que la notion de solidarité sociale est née avec l'État-providence. Il n'en est rien : il existait, en France et ailleurs, des systèmes privés d'entraide professionnelle ou des sociétés de secours mutuel bien avant la mise en place d'une caisse d'État. Ils ont été nationalisés après la Guerre, en 1945. Par la suite, l'expansion de l'État-providence a progressivement remplacé le concept chrétien de *charité* privée par celui de *solidarité* publique et obligatoire.** ⁽²²⁾

ABUS ET GASPILLAGES

- ◆ Les dernières évaluations de la fraude concernant les prestations sociales reposent sur les seules fraudes détectées, que l'on estime à 457,6 millions d'euros en 2010 ⁽²³⁾. Sur le montant réel de la fraude, il faut convenir qu'il doit être très supérieur à celui des cas détectés.
 - ◆ Les prestations sociales ne sont pas plafonnées. On en arrive ainsi à des cas comme celui de l'imam polygame de Vénissieux qui a récemment défrayé la chronique. Il recevait de la CAF pour ses 16 enfants plus de 9 000 € d'aide mensuelle. Nos voisins européens ont déjà amorcé des réformes qui limitent le cumul des aides ⁽²⁴⁾.
 - ◆ Les administrations ne sont pas soumises à un contrôle rigoureux. Les gaspillages et abus ne sont rendus possibles que par l'absence d'un système d'audit externe efficace, comme il en existe au Royaume-Uni, en Suède, aux États-Unis ou en Australie ⁽²⁵⁾.
- Xavier Bertrand, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé estime « la fraude sociale au sens large à plusieurs milliards d'euros par an, sans parler naturellement des gaspillages »** ⁽²⁶⁾.

DÉFINITIONS

Prestations sociales. Ce sont des transferts aux ménages, en espèces ou en nature, destinés à alléger la charge financière que représente pour ceux-ci la protection contre un certain nombre de risques ou de besoins (liés à la maladie, la vieillesse, le logement, etc.).

Prestations contributives.

Leurs bénéficiaires ont versé préalablement des cotisations et le transfert est, dans une certaine mesure, proportionnel à celles-ci (pensions de retraites, assurance maladie et allocations chômage).

Prestations non contributives.

Leur montant n'est pas lié à une cotisation antérieure, mais à une situation particulière – charges d'enfants, niveau de revenu, handicap, maternité, etc.

Minima sociaux. Versés en forme d'allocation et sous condition de ressources, les minima sociaux visent à assurer un revenu minimum à une personne ou à sa famille. Ils font partie des prestations sociales non contributives.

[18] Précisément, le RSA s'est substitué à plusieurs dispositifs. Il remplace à la fois le RMI et l'allocation de parent isolé API, ainsi que les dispositifs d'aide à la reprise d'emploi qui leur étaient associés. [19] DREES, op. cit. [20] Il concerne 3,79 millions de personnes, dont 0,34 million de conjoints et 1,65 million d'enfants ou autres personnes à charge. [21] Alain Mathieu, op. cit., p. 49. [22] Voir à ce sujet Georges Lane, *La Sécurité sociale et comment s'en sortir*, Éditions du Trident, Paris, 2007 ; Jacques Bichot, *Les politiques sociales en France au xx^e siècle*, Armand Colin, 1997. [23] Commission des affaires sociales auprès de l'Assemblée nationale, op. cit., p. 4. [24] David Cameron a par exemple entrepris de limiter les prestations sociales en Grande-Bretagne à 500 £ par semaine et par foyer. [25] À noter aussi l'absence de coordination entre les différentes administrations même au sein d'une même structure, qui permet à certains d'abuser allégrement du système social français. Un exemple qui illustre parfaitement le problème est celui de cette habitante de Suresnes sans enfant qui avait déclaré des quintuplés à 17 caisses départementales et avait réussi ainsi à se faire verser 626 000 euros d'allocations familiales. [26] Commission des affaires sociales auprès de l'Assemblée nationale, op. cit., p. 5.

L'ÉTAT DOIT-IL REPENSER SA POLITIQUE SOCIALE ?

Non ♦ L'économiste Joseph Stiglitz estime que **la France a « su construire un modèle social généreux** qui ne laisse presque personne au bord de la route » ⁽²⁷⁾. Sans nier que le prix payé en contrepartie par la société est « extrêmement coûteux », Stiglitz voit le modèle social français comme une réelle réussite.

♦ **L'État doit être le garant de la justice distributive** car les marchés sont incapables d'assurer la solidarité inter-générationnelle ⁽²⁸⁾.

♦ Les « économistes de la demande », inspirés par les idées de John Maynard Keynes, pensent que **la politique sociale, via son effet de redistribution intra- et inter-générationnelle, maintient un niveau de consommation plus élevé et stimule ainsi la croissance économique.**

Oui D'autres économistes soutiennent que la redistribution est à l'origine de nombreux effets pervers. Voici leurs arguments :

♦ **Le système actuel étouffe l'esprit d'entreprise**, en imposant des charges de plus en plus lourdes sur les actifs et sur les revenus du capital. Dans son ouvrage consacré à la Sécurité sociale ⁽²⁹⁾, l'économiste Georges Lane démontre que le coût des cotisations en France est devenu démesurément élevé ⁽³⁰⁾. Il estime qu'avec des caisses de Sécurité sociale et de retraites privées, ce coût pourrait être réduit considérablement, grâce aux incitations du marché ⁽³¹⁾.

♦ **Le système emprisonne les plus démunis** dans une sorte de « trappe à pauvreté », en les démotivant totalement de tout effort de travail, d'épargne et de prise en charge individuelle. L'effet négatif des prestations sociales sur l'épargne a d'ailleurs été « pressenti » par les auteurs français du XIX^e siècle ⁽³²⁾.

♦ **Le système social actuel, bien que fort onéreux, ne parvient pas à atteindre son objectif de réduction des inégalités.** C'est ce que démontre Alain Mathieu ⁽³³⁾. Selon lui, non seulement l'État n'assure pas la redistribution au bénéfice des pauvres, mais il leur enlève des revenus pour les donner à des privilégiés. Il attire l'attention sur le fait que la part des pauvres dans les transferts sociaux est nettement inférieure à leur part totale dans la population ⁽³⁴⁾.

LA TRAPPE À PAUVRETÉ

Loin de résoudre les problèmes de pauvreté et de stratification sociale, les aides de l'État sont à l'origine de ce qu'on appelle la « trappe à pauvreté ». En effet, plusieurs études ⁽³⁵⁾ ont démontré que les bénéficiaires des aides sont piégés dans un mode de vie de subsistance et manquent d'incitation à s'en sortir, se contentant du peu que leur verse l'État. Par exemple,

une augmentation de leurs revenus du travail se traduit par une dégressivité des prestations sociales. Résultat – en s'appuyant sur le système social, la personne reçoit le même revenu, voire plus, qu'en travaillant. Ainsi le système d'aides publiques dévalorise le travail et crée une société bipolarisée, dans laquelle les uns se sentent spoliés et les autres exclus.

[27] Entretien accordé au magazine *Le Point*, 13 janvier 2011. http://www.lepoint.fr/societe/joseph-stiglitz-vous-les-francais-vous-avez-raison-de-defendre-votre-modele-social-13-01-2011-129491_23.php [28] L'État doit résoudre ce que l'économiste Gary Becker appelle « le dilemme des générations », G.S. Becker, « Family economics and macro behavior », *American Economic Review*, 1988, 78(1), pp. 1-13. [29] Georges Lane, op. cit. [30] Par exemple, un salarié gagnant deux fois le SMIC voit 60.2% de son salaire net disponible versé à la Sécurité sociale. [31] À ce titre, l'exemple de la réforme du système social du Chili est évocateur (voir Jacques Gareilo et Georges Lane, *Futur des retraites et retraites du futur*, Tome II, pp. 107-117, IREF – Contribuables Associés Éditeurs, 2008). [32] En 1850 déjà, Bastiat dépeignait notre système actuel et ses déficits. Voir Frédéric Bastiat, *Les harmonies économiques*, chapitre XIV, BookSurge Publishing, 2001. [33] Alain Mathieu, *Le modèle anti-social français. Ceux qui paient, ceux qui touchent*, Les éditions du Cri, 2008. [34] Voir aussi Pierre Gareilo, *Comprendre les mécanismes d'imposition et de transferts publics qui prévalent dans nos économies contemporaines*. Note de synthèse sur une recherche conduite par Bertrand Lemmenicier. <http://www.irefeurope.org/sites/default/files/Compte%20rendu%20de%20l%27%C3%A9tude%20de%20B%20Lemmenicier.pdf> [35] Pour une analyse intéressante et une bibliographie très riche voir Kristian Niemietz, *A New Understanding of Poverty. Poverty Measurement and Policy Implications*, Institute of Economic Affairs, 2011. Voir aussi Alain Mathieu, *Le modèle anti-social français*. op. cit.