

Qu'est-ce que l'« universalité » de la protection sociale ?

Dominique Albertini, *Libération*, 17 octobre 2014

Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2015 prévoit la modulation des allocations familiales en fonction des revenus. Cette mesure remet-elle en cause l'universalité de la protection sociale ?

Annoncée jeudi par l'exécutif, la modulation des allocations familiales en fonction des revenus a suscité de nombreuses réactions négatives. De la CGT aux associations familiales, en passant par l'UMP, une même valeur est invoquée pour contester la réforme : l'« universalité » de la politique familiale, qui serait ainsi mise en péril. Ce concept s'invite régulièrement dans les débats sur la protection sociale. [...] Mais que recouvre au juste cette notion, et est-elle effectivement remise en cause par la réforme des allocations familiales ?

On en trouve les prémisses dans deux textes fondateurs de la Sécurité sociale. Selon l'ordonnance du 4 octobre 1945, qui organise le nouveau système, « le but à atteindre est la réalisation d'un plan qui couvre l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité ». Quant à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, elle stipule que « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ». Les spécialistes du sujet aiment aussi à citer l'un des fondateurs de la « Sécu », Ambroise Croizat : pour ce député communiste, il fallait que chacun « cotise selon ses moyens et reçoive selon ses besoins ».

Quelle universalité ?

Comment interpréter ces principes ? Pour la députée PS Marie-Françoise Clergeau, « nous restons sur une universalité car toutes les familles continueront à toucher des allocations ». Selon cette vision, l'universalité consiste à ce que chaque famille puisse prétendre à une aide, mais pas forcément la même selon qu'elle soit riche ou pauvre. La fin de l'universalité serait de supprimer purement et simplement les allocations au-delà d'un certain niveau de revenu.

Un avis que ne partage pas Denis Lalys, secrétaire de la fédération « action sociale » de la CGT : « L'allocation que vous recevez, elle n'est pas pour vous, elle est pour votre enfant. Considérer qu'un enfant de riches a moins de besoins qu'un enfant de pauvres, c'est briser l'universalité de la protection sociale ». Selon cette logique, l'universalité consiste à compenser les besoins engendrés par une situation nouvelle – naissance, maladie, retraite... – quel que soit le niveau de revenus.

« Rupture d'égalité »

Est-ce la première fois qu'une allocation est mise sous condition de ressources ? Non : tel est déjà le cas, par exemple, d'une partie de celles qui composent la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Au total, selon la Caisse nationale des allocations familiales, les prestations conditionnées au revenu ou modulées par lui représentaient 45,5 % des dépenses famille en 2012. Ainsi, selon Béatrice Majnoni d'Intignano, économiste spécialiste de la protection sociale, « l'universalité a déjà été largement battue en brèche, à mesure que se diversifiaient les allocations familiales ». Sans compter un autre élément important de la politique familiale,

mais qui ne dépend pas, lui, de la Sécurité sociale : le quotient familial, dont le bénéfice a été raboté à deux reprises depuis 2012, pénalisant déjà les familles les plus aisées.

Selon l'économiste, l'impact financier de la modulation sur les familles aisées sera « avant tout symbolique ». Elle note cependant une « rupture d'égalité choquante » : « Les allocations visent à favoriser les familles qui ont des enfants par rapport à celles qui n'en ont pas. Or, on se prépare à réduire cet écart chez les familles dites "aisées". On va dégrader la situation de celles qui ont des enfants, et épargner celles qui n'en ont pas. Là est le véritable problème ».

Autre risque, souligné par l'économiste Guillaume Allègre dans une tribune publiée par *Libération* : se retrouver « dans une situation avec d'une part des foyers qui payent l'impôt sur le revenu mais ne bénéficient pas des allocations familiales, et d'autre part des foyers qui reçoivent des allocations familiales mais ne paient pas d'impôt sur le revenu. Dans ces conditions, les allocations familiales ne seront plus réellement soutenues par les classes moyennes aisées. Or, il n'aura échappé à personne que les personnes et associations qui défendent actuellement la politique familiale ne sont pas toutes issues des classes populaires. Sans soutien des classes moyennes, les prestations familiales risquent d'être rognées peu à peu, avant de disparaître. »

Exploitation pédagogique

1. Que signifie concrètement « moduler les allocations familiales en fonction des revenus » ?
2. Qu'est-ce que le principe d'universalité au fondement de la sécurité sociale ?
3. Selon les partisans de la mesure, pourquoi la modulation des allocations familiales ne remet-elle pas en cause le principe d'universalité ?
4. Selon les opposants à la mesure, pourquoi ces arguments ne sont-ils pas recevables ?
5. Qu'est-ce qui peut justifier la modulation des allocations familiales selon le revenu ?
6. Pourquoi ses détracteurs considèrent-ils que cette évolution comporte des risques de fragilisation de notre système de protection sociale ?

Corrigé

1. Cela consiste à verser aux familles, non pas une somme forfaitaire selon le nombre d'enfants, mais une somme d'autant plus faible que les revenus sont élevés. L'actuel projet de loi prévoit ainsi de diviser par deux les allocations familiales des ménages dont les revenus dépassent 6 000 euros mensuels nets pour deux enfants, et par quatre celles de ceux gagnant plus de 8 000 euros.
2. Le principe d'universalité recouvre à la fois l'idée que la sécurité sociale doit protéger l'ensemble de la population contre l'ensemble des risques sociaux et que chacun cotise en fonction de ses revenus et reçoit des prestations en fonction de ses besoins.
3. Toutes les familles d'au moins deux enfants continueront à avoir accès aux prestations, c'est le montant de ces dernières qui variera selon le revenu. À la différence de la mise sous condition de ressources des allocations (au-delà d'un certain seuil de revenu, on ne perçoit rien), l'universalité est préservée, c'est l'uniformité qui est remise en cause.
4. Les allocations familiales ont pour objectif de compenser les charges occasionnées par la présence d'enfants. Selon ce principe de redistribution horizontale, le besoin est lié alors à la situation familiale indépendamment du niveau de revenu. Cet universalisme vise à réduire les inégalités entre ménages avec enfants et ménages sans enfant, de la même façon par exemple que tous les assurés sociaux bénéficient du remboursement des médicaments quand ils sont malades quel que soit leur niveau de revenu (principe de solidarité des bien portants envers les malades).
5. Dans un contexte où la lutte contre les déficits publics oblige à faire des économies, la mesure permettrait de limiter les dépenses de la branche famille (économies estimées à 800 millions d'euros). Mais elle est aussi présentée comme une mesure de justice sociale, l'équité consistant non pas à traiter tous les ménages de la même façon mais à cibler les aides sur les plus défavorisés, l'objectif de redistribution verticale devant devenir prioritaire.
6. Les prestations familiales sous condition de ressources ou modulées en fonction du revenu se sont multipliées ; elles représentent aujourd'hui presque la moitié des prestations. Parallèlement, le quotient familial (qui permet une diminution de l'impôt sur le revenu pour les ménages avec enfants) a été raboté. Si on poursuit cette logique de focalisation des prestations sur ceux qui en ont le plus besoin, on pourrait aussi envisager de moduler les remboursements de l'assurance maladie selon les revenus. Or, si les couches moyennes ou favorisées ont le sentiment qu'elles contribuent de plus en plus au financement du système sans percevoir en retour, le risque est que se développe un refus de « payer pour les autres ». S'affaiblirait alors le consensus autour de notre modèle social qui repose sur le fait que chacun en bénéficie, l'universalité du système étant essentielle à sa légitimité. Louis Maurin résume ainsi ce risque : « une solidarité qui ne profite qu'aux pauvres ne peut être, au fond, qu'une pauvre solidarité, où les plus riches cotisent au minimum et s'achètent par eux-mêmes une protection privée. » (*Le Monde* du 22 octobre 2014).