
Pourquoi y a-t-il autant de réformes de la Sécurité sociale ?

1. Pourquoi se poser la question ?

En 20 ans, pas moins de cinq réformes des retraites ont été mises en œuvre en France (1993, 2003, 2008, 2010 et 2013). Le constat est identique s'agissant de l'Assurance maladie ou de la branche Famille de la Sécurité sociale pour lesquelles des réformes se succèdent sans discontinuer depuis le milieu des années 1970.

La survenue régulière de réformes peut donner l'impression que la réforme précédente a été inutile. Et dans certains cas, cela amène à s'interroger sur les efforts qui sont demandés.

De la grande réforme législative aux simples ajustements mécaniques, le modèle français de Sécurité sociale n'a eu cesse d'évoluer et le rythme du changement semble s'accélérer depuis quelques années notamment en raison des difficultés financières.

Si les Français ont le sentiment que leur système de Sécurité sociale s'inscrit dans une dynamique de transformations ininterrompues – et surtout nécessaires – nombre d'observateurs internationaux considèrent que les difficultés persistantes de la Sécurité sociale résultent d'un manque de réformes efficaces et durables.

Dès lors, on peut se demander s'il y a trop ou bien trop peu de réformes de la Sécurité sociale en France ?

2. De quoi parle-t-on ?

Depuis les années 1970, d'importantes mutations socio-économiques sont à l'œuvre dans la société française. On peut ainsi souligner :

- les évolutions démographiques et sociétales : transformations des familles¹, du travail, des modes de vie, vieillissement de la population, apparition de nouveaux risques sociaux comme la dépendance ou l'exclusion ;

¹ Ces transformations désignent notamment la diminution du nombre d'enfants par femme, le nombre croissant des séparations et des recompositions familiales.

- la dégradation de la situation économique du pays sur fond de mondialisation et de renforcement des exigences de compétitivité internationale ;
- la réorganisation des institutions : construction européenne, décentralisation, réformes de l'Etat.

Ces changements sont autant de défis pour la Sécurité sociale qui doit adapter son organisation, son fonctionnement et ses modalités de financement au nouveau contexte. C'est pour cela que de nombreuses réformes sont engagées.

Bien que parfois sensibles, ces réformes conduites à intervalles réguliers sont l'occasion de rouvrir le débat démocratique et de définir ensemble la société à laquelle nous aspirons. Plus que des menaces pour le système, les réformes sont également de véritables opportunités pour :

- mieux prendre en compte les nouvelles aspirations des Français en matière de protection sociale ;
- renforcer et légitimer l'existence d'un système de redistribution fondé sur la solidarité nationale en assurant son financement durable et équitable.

3. Les éléments de réponse

Créée en 1945, la Sécurité sociale porte l'ambition de garantir l'ensemble de la population contre les aléas de la vie : la maladie, la vieillesse, les charges de famille, accidents du travail et maladies professionnelles. Pour cela, le système doit prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens et y répondre de manière performante et financièrement soutenable.

Très liée au contexte socio-économique de la société qu'elle protège, la Sécurité sociale s'est considérablement transformée depuis l'origine. Les nombreuses réformes touchent aussi bien à l'architecture du système qu'à son financement. Elles répondent à plusieurs objectifs :

- Réformer pour offrir une couverture sociale au plus grand nombre

De nombreuses réformes de la Sécurité sociale ont été engagées afin de garantir à chacun un niveau de protection acceptable. Ce type de réforme ambitionne une harmonisation du niveau de prestations et un élargissement de la population bénéficiaire. A titre d'exemple, on peut citer la création de la couverture maladie universelle (CMU) en 1999 pour permettre au plus grand nombre d'accéder aux soins. Ces réformes visent l'élargissement de l'accès aux droits sociaux

- Réformer pour faire face à l'émergence de nouveaux risques sociaux et répondre à de nouvelles aspirations

Depuis les années 1970, la France a connu de grands changements sociétaux (cf. supra). Pour continuer à répondre aux besoins sanitaires et sociaux, la Sécurité

sociale doit donc prendre en compte ces changements et adapter son offre de service aux préoccupations et technologies nouvelles. L'augmentation du nombre de places de crèche, l'autonomie des jeunes, le renforcement de la prévention en santé, la réduction des inégalités hommes/femmes, la pénibilité sont autant d'attentes des Français à l'égard de la Sécurité sociale et de sources de réformes possibles.

Certaines de ces transformations résultent, pour partie, des succès du système de Sécurité sociale. Ainsi, la mise en place d'un système de soins de qualité a permis d'augmenter l'espérance de vie de la population. Mais cela implique désormais de prendre en charge la dépendance des personnes âgées.

- Réformer pour répondre aux difficultés financières de la Sécurité sociale

La Sécurité sociale est régulièrement disqualifiée et associée à son déficit. En effet, depuis 40 ans, le système rencontre d'importantes difficultés financières. Dans un contexte de faible croissance économique, les ressources de la Sécurité sociale sont plus dynamiques alors que le vieillissement entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une accélération du rythme des dépenses notamment en vieillesse et maladie.

Nombre de réformes sont la conséquence de la situation de déficit chronique, liée à des changements de société d'origine démographique. Elles ont pour objectif de sauvegarder le système en restaurant son équilibre financier. C'est notamment le cas des différentes réformes des retraites qui sont venues allonger la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Il faut reconnaître que très souvent les pouvoirs publics ont misé sur une perspective de croissance économique plus élevée que celle dont notre pays a bénéficié. Par ailleurs, les grandes crises, comme celles de 2008, sont difficilement prévisibles. C'est notamment, pour faire face à une situation économique plus dégradée que celle escomptée, que des réformes ont dû à nouveau intervenir. Pour autant, il faut remarquer que très généralement ces réformes se complètent les unes aux autres et vont dans le même sens. Sur le long terme, l'addition de ces réformes a des effets considérables sur le rééquilibrage du système comme le montre par exemple le graphique ci-après sur les retraites, issu du rapport Moreau de 2013, sur l'avenir des systèmes de retraite.

- Réformer pour mettre en œuvre de grandes orientations politiques

Le système de Sécurité sociale est l'expression d'une vision politique dès sa conception par le Conseil national de la Résistance. Dans une société démocratique, cette vision collective du bien public est confiée aux représentants élus du peuple. Ils ont mandat pour procéder à toutes les réformes nécessaires à l'intérêt général. Ainsi, nombre de réformes de la Sécurité sociale résultent d'une volonté politique. On peut citer comme exemples récents de réformes politiques la

modulation des allocations familiales en fonction des ressources ou encore la généralisation du tiers payant auprès des médecins. Ces réformes poursuivent souvent un but de justice sociale mais sont également celles qui cristallisent le plus de débats dans la société.

* * *

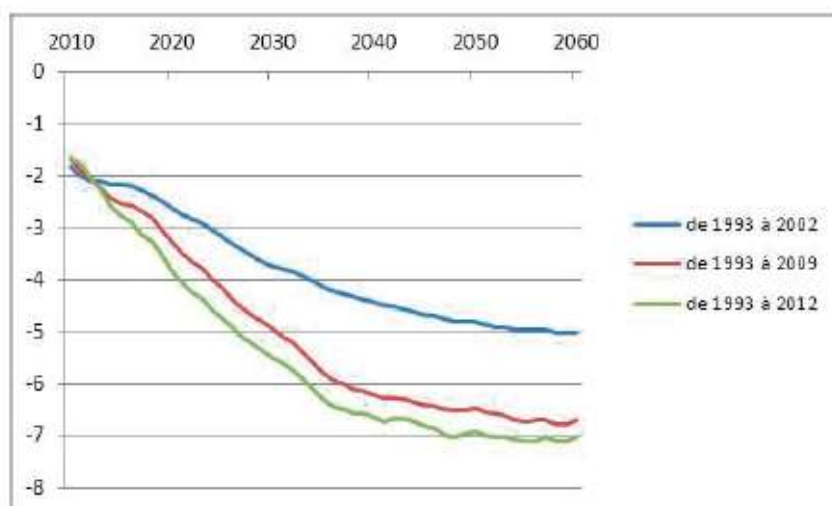
La Sécurité sociale s'inscrit aujourd'hui dans un processus de réforme important et continu. Le système s'ajuste de manière progressive pour dépasser les inévitables résistances.

S'il y a autant de réformes de la Sécurité sociale, c'est qu'il est très compliqué de mettre en œuvre une réforme globale aux effets durables, et que celle-ci ne serait pas nécessairement acceptée par les Français. Les ajustements du système de Sécurité sociale ont été conduits en France comme dans la plupart des pays européens de façon pragmatique et progressive, ce qui n'exclut pas la cohérence.

Pour autant, le débat entre les partisans d'une adaptation progressive et les tenants de réformes en « big bang », continue. Certains préconisent aussi des règles du jeu, par exemple sur l'indexation des pensions, qui génèreraient un effet automatique de l'évolution des dépenses par rapport aux évolutions économiques. Un pays comme la Suède s'y est essayé, avec toutefois des difficultés réelles de mise en œuvre.

4. Les « plus » commentés

L'impact cumulé des réformes depuis 1993 en points de PIB :



Source : Insee (Destinie 2), hypothèses scénario B. Lecture : en 2040, les réformes intervenues de 1993 à 2002 ont réduit la part des pensions dans le PIB de 4,4 points ; celles intervenues de 1993 à 2009 l'ont réduite de 6,2 points.

« La réforme de 1993 aura diminué la part des pensions dans le PIB de 4,4 points en 2040 et 5 points en 2060, notamment en raison de l'indexation des salaires portés au compte et des pensions sur les prix. L'indexation sur les prix, bien que déjà en vigueur dès 1987, a ici été associée à la réforme de 1993.

En cumulant l'ensemble des réformes intervenues de 1993 à 2012, la masse des pensions dans le PIB aura été réduite de plus de 6 points à partir de 2040, par rapport à ce qu'elle aurait été sans réforme. » extrait du rapport Moreau, juin 2013.

5. Aller + loin

Pour faire un point général sur les réformes

- **Michel Borgetto, Robert Lafore, Jean-Jacques Dupeyroux**, « *Droit de la Sécurité sociale* », 18^e édition, Précis Dalloz

Pour faire un point détaillé sur les réformes de l'Assurance maladie et de l'Assurance retraite :

- Maladie :
www.irdes.fr/EspaceDoc/DossiersBiblios/PlansReformesSante.pdf
- Vieillesse :
https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/RAPPORT_v10_DEF_1206_BAT.pdf

Pour tracer quelques perspectives quant aux réformes à venir :

- **Julien Damon**, « Changements démographiques et sécurité sociale », Informations sociales 3/2014 (n° 183), p. 92-101 ;
- **France Stratégie**, « Chapitre 12 : Un modèle social lisible et inclusif », Quelle France dans 10 ans ? Les chantiers de la décennie, p. 149-160.
www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atome/files/f10_rapport_final_23062014_1.pdf