

## FICHES CONCOURS

### POLITIQUES SOCIALES ET DE SANTE

#### Qu'est-ce qu'un risque social ?

[www.pergama.fr](http://www.pergama.fr)

Juin 2018



Science et charité, Pablo Picasso

#### Le risque social, définition traditionnelle et risques couverts

- Evoquer la notion de « risque social », c'est d'abord évoquer la vocation originelle de la sécurité sociale, telle que la rappelle l'article 111-1 du Code de la sécurité sociale :

##### Article L111-1

La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.

Elle assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille.

Elle garantit les travailleurs contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires.

Elle assure la prise en charge des frais de santé, le service des prestations d'assurance sociale, notamment des allocations vieillesse, le service des prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles ainsi que le service des prestations familiales dans le cadre du présent code, sous réserve des stipulations des conventions internationales et des dispositions des règlements européens.

Selon ce texte, s'agissant des charges de maladie, de maternité et des charges de famille (prestations familiales), la garantie est offerte à tous les résidents réguliers. De fait la sécurité sociale a évolué et, depuis des réformes intervenues dans les années 70, 90 et 2010, elle a été étendue à tous, du moins pour certains risques. Seuls les travailleurs, qui cotisent, sont garantis contre les risques qui altèrent les capacités de gains : ils bénéficient ainsi de l'assurance vieillesse, des revenus de remplacement liés à la maladie ou aux risques

professionnels, de l'assurance invalidité. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires.

Ce texte, sans donner une définition précise du « risque social », en dessine cependant les contours tels qu'ils existaient à l'origine, lors de la création de la sécurité sociale : à l'origine, seuls les travailleurs et leurs familles étaient couverts ; les risques sociaux couvrent alors les risques les plus graves, ceux dont la survenue peut empêcher de travailler, totalement ou partiellement ; de plus, la couverture est collective, solidaire et obligatoire.

L'on peut en conclure que, dans son acception traditionnelle, le « risque social » est un risque pris en charge par la sécurité sociale de manière collective, parce que le travailleur ne peut y faire face à lui seul et que l'on ne souhaite pas le voir relever d'une assurance lucrative. C'est un risque solidaire, au sens de redistributif : à la différence des assurances privées, il gomme les inégalités d'exposition au risque. Les assurés contribuent selon leurs moyens et reçoivent selon leurs besoins.

- Au-delà de cette définition générale, quel sont les risques couverts ?

En pratique, dans l'histoire, ont été couverts en premier les risques qui affectaient le plus gravement la sécurité économique des travailleurs du début du siècle, c'est-à-dire les risques professionnels. Le « risque » social est en effet né en France de la loi de 1898 sur la protection contre les accidents professionnels, votée dans une société industrielle où le recours à la responsabilité pour faute des employeurs privait, dans la pratique, les salariés de protection et les exposait à la misère. L'assimilation des accidents du travail à un « risque » où l'on dissociait désormais couverture et recherche de la responsabilité individuelle de l'employeur ou du travailleur a été un progrès décisif. Le « risque social » est donc au premier chef une construction juridique : l'on décide que certains événements, survenus dans une relation de travail, deviennent, en 1898, des accidents, des aléas, des « risques », considérés comme suffisamment graves pour qu'ils ne restent pas dans le domaine de la responsabilité civile individuelle ou d'une solidarité familiale fragile, d'autant qu'ils frappent plus durement les travailleurs modestes sans capacité d'épargne. Comme le souligne F. Kessler dans son ouvrage sur la protection sociale, à partir de là, les risques sociaux sont des événements aléatoires qui affectent directement la sécurité économique des personnes et qui constituent « un désordre social » considéré comme excessif auquel la société décide de répondre.

Après le risque professionnel, la maladie (sous son double aspect de remboursement des dépenses de santé et de revenus de remplacement), la maternité, la naissance d'un enfant, alors synonyme de paupérisation pour les salariés modestes, la retraite enfin ont été couverts.

Le système d'assurances sociales construit en France en 1945 en France a, au moins au départ, ignoré le chômage, contrairement au Royaume Uni (qui s'est doté d'une assurance chômage dès 1911) ou à l'Allemagne (1927). Mais il l'a ensuite intégré en 1958, sous une forme spécifique, par convention entre les partenaires sociaux, après l'avoir laissé longtemps au sein d'une aide sociale communale très inégalitaire.

Le système de protection sociale à l'origine a en tout cas ignoré la pauvreté en tant que risque spécifique frappant les inactifs : certes, avec, dès 1945, la création d'une allocation de salaire unique pour les ménages dont un membre seulement travaillait ou celle d'une allocation logement sous condition de ressources, la protection sociale a tenu compte dès l'origine de la

modestie des ressources des ménages. Pour autant, le système, construit à l'origine pour les seuls travailleurs, laissait la couverture de la pauvreté des inactifs à l'aide sociale, système social différent, financé par les collectivités publiques et par l'impôt, dont le principe d'origine a longtemps été l'assistance et non l'assurance.

### **Des risques sociaux dont l'extension a évolué**

- Le risque familles est peu à peu sorti du champ, non pas officiellement (il fait toujours partie de la sécurité sociale) mais en pratique : ce n'est plus vraiment un risque social, du fait d'évolutions sociétales qui ont fait de l'enfant davantage un choix qu'un risque. Pour l'essentiel, la branche est devenue la traduction d'une politique familiale, ce qui explique que les employeurs demandent sa prise en charge par l'Etat. Ce n'est pas seulement la généralisation des prestations familiales à tous les résidents depuis 1975 ou la multiplication des prestations de ressources qui ont contribué à ce changement : c'est plutôt l'intégration de la problématique du travail féminin et du développement des modes de garde, apparu dans les années 80, amplifiée lors de la création de la prestation d'accueil du jeune enfant en 2004 et le développement de l'action sociale des caisses pour développer les modes de garde. Le risque familles ne se consacre plus seulement à la couverture d'un risque, il traduit une politique familiale.

- Surtout, un risque social, le chômage, et surtout le chômage de longue durée, va devenir dominant : le développement du risque à partir des années 80 augmente les coûts. Plusieurs réponses vont être apportées : en 1984, pour des raisons financières mais aussi idéologiques, le régime d'assurance chômage a été éclaté en deux, un système d'assurance et un système de solidarité destiné aux demandeurs d'emploi de longue durée, désormais assuré par financement de l'Etat. Tout se passe comme si, au-delà d'une certaine durée, le risque de chômage à la fois n'était plus « assurable » mais aussi ne relevait plus vraiment de la communauté des salariés.

- Dans les années 80, la dégradation de la situation de l'emploi va augmenter la pauvreté. C'est également l'Etat qui, à ses débuts du moins, financera le RMI, né de la conjonction d'un chômage de masse et de l'apparition d'une nouvelle pauvreté qui frappe davantage les jeunes : le risque social dû à la situation de l'emploi n'est plus « assurantiel » tout en relevant d'un droit (l'aide sociale a évolué : le régime de solidarité chômage et le RMI ne sont pas des prestations d'assistance, ils sont dus si la personne répond aux conditions posées), mais cette protection est désormais assurée en dehors de la sécurité sociale, d'autant que, pour le RMI puis le RSA socle qui l'a remplacé en 2009, l'objectif de réinsertion accompagne, au moins en théorie, la compensation du risque. La notion de risque social s'étend, la protection change aussi de sens.

Les risques sociaux définis à la Libération ont donc évolué et ont débordé du champ des assurances sociales traditionnelles. Mais d'autres évolutions ont eu lieu : les risques sociaux se sont diversifiés et leurs objectifs ont évolué.

### **Aujourd'hui, la protection contre la vulnérabilité sociale et la volonté de prévenir les nouveaux risques**

D'autres « risques sociaux » sont nés depuis quelques années :

- La pénibilité (exposition dans le travail à des risques susceptibles d'altérer la santé) garantie dans le cadre de la sécurité sociale et d'un compte personnel qui donne des avantages en cas d'exposition durable ;
- La dépendance (incapacité pour une personne âgée de faire seule des actes ordinaires de la vie), garantie dans le cadre de l'APA, allocation personnalisée à l'autonomie, prestation en nature donnant droit à une aide humaine ;
- La pauvreté laborieuse (nécessitant le cumul entre un revenu du travail considéré comme insuffisant et une prestation atténuant le risque de pauvreté).

Il s'agit toujours de risques « socialisés », pris en charge par la collectivité. Mais ces risques présentent des caractéristiques différentes des risques traditionnels : ils affectent des groupes spécifiques, considérés comme vulnérables, guettés par l'altération physique, la pauvreté ou la désinsertion, et non pas des populations larges affectées par des risques « ordinaires », qui frappent tout un chacun. Le système de protection cherche alors non pas seulement à couvrir un risque financier mais à diminuer la vulnérabilité de la personne. La notion de « risque » est, en tout cas plus large. Pourtant, cette vulnérabilité a donné lieu à la construction de systèmes de prises en charge, par l'institution, jusqu'en 2017, d'un risque spécifique « pénibilité » au sein de la sécurité sociale (risque intégré au risque professionnel traditionnel depuis lors), par la création d'un risque dépendance largement pris en compte par l'aide sociale ou par des prestations (RSA activité puis prime d'activité, « garantie jeune ») financées par l'Etat et qui se situent aux frontières entre la protection sociale et la politique de l'emploi.

Ces nouveaux « risques sociaux » couvrent, il est vrai, des situations très différentes : a priori la situation d'une personne âgée qui a besoin d'aide pour faire les gestes ordinaires de la vie, d'un ouvrier exposé à des températures extrêmes ou d'un jeune actif qui peine à sortir de la précarité ont peu à voir. Cependant, l'institution de ces nouvelles protections a des points communs : en premier lieu, elle n'élimine pas le risque mais elle le limite au mieux et souvent cherche à le prévenir. La prise en charge de la pénibilité prévoit certes un système de réparation du risque mais vaut essentiellement par l'institution d'un plan de lutte imposée aux entreprises qui exposent une majorité de leur personnel à certains facteurs de risque. Dans le même esprit, le cumul d'une prestation sociale et d'un revenu d'activité limite le risque de pauvreté tout en encourageant les personnes à travailler. La personne âgée accompagnée se dégradera moins. Le système dépasse la simple compensation des risques.

De même, ces nouvelles protections sociales sont plus individualisées que les risques sociaux traditionnels : la prestation dépendance est graduée, dans son étendue mais aussi dans sa prise en charge, avec un « ticket modérateur » qui augmente avec les revenus. La philosophie de la prime d'activité est identique : elle s'adapte aux revenus, tout en garantissant le maintien sur le trimestre de la prestation calculée. La pénibilité obéit également à une mesure individuelle : c'est d'ailleurs ce qui a créé tant de difficultés pour la mesurer et a conduit à retirer certains facteurs de risque de la mesure. Quant à la garantie jeunes, elle est adaptée à chaque personne prise en charge : c'est la qualité du parcours vers l'insertion qui fera le succès du dispositif, pas seulement le versement d'une prestation financière.

Certains analystes contestent alors la qualification de « risque social » et préfèrent évoquer des « besoins sociaux ». Cependant, le fait que des systèmes de prise en charge soient définis

avec des règles précises permet de considérer qu'il s'agit là de nouveaux risques sociaux : l'objectif n'est pas de répondre sans limites à des besoins sociaux eux-mêmes indéfinis. Il est d'aider les personnes à affronter des risques nouveaux et, surtout, à en sortir ou à les dominer, même si cette perspective est souvent difficile à atteindre.

### **Une insistance plus grande aujourd'hui sur la prévention des risques sociaux, pas sur leur seule réparation**

De plus en plus, même la couverture des risques sociaux traditionnels est complétée par des actions de prévention, alors qu'à l'origine, ces risques étaient simplement indemnisés.

- Les organismes de sécurité sociale ont toujours considéré que certains risques devaient être prévenus, les risques professionnels au premier chef (la prévention est alors un impératif intégré à la gestion du risque, même si la DARES, encore en 2016, en souligne les faiblesses dans les petites et moyennes entreprises) mais aussi, par exemple, en intensifiant depuis quelques années l'effort de réinsertion professionnelle des personnes accidentées du travail ou qui risquent d'être reconnues invalides. Au régime général, à la suite d'un rapport de l'IGAS insistant pour privilégier les actions de réinsertion sur l'attribution d'un revenu de remplacement, du moins quand c'est possible, la COG de 2014 mettait ainsi l'accent sur le développement de l'accompagnement personnalisé des personnes pour éviter d'en venir à la simple reconnaissance de l'invalidité.
- La prévention s'impose aussi de plus en plus dans d'autres domaines, notamment la santé, avec un bilan encore insatisfaisant : certes, depuis 10 ans, la sécurité sociale dépasse son rôle d'assureur social en influant sur le système de soins, notamment par la rémunération sur objectifs de santé publique versée aux médecins libéraux. Toutefois, dans son Panorama de santé 2016, l'OCDE dresse un bilan négatif de la prévention en France et place la France au 20<sup>e</sup> rang sur 32 pays étudiés, à cause de la faible activité physique des enfants, de la forte consommation d'alcool et surtout de tabac et de la faible couverture vaccinale. Il reste en effet beaucoup à faire : des plans d'action annoncés pour 2018, en application d'une stratégie de santé encore très générale, pourraient ainsi répondre à cette nécessité. Du moins, la prise de conscience que la couverture du risque inclut la prévention s'est-elle fortement accentuée depuis une quinzaine d'années.
- De même, la Cour des comptes réfléchit dans son rapport annuel 2017 sur la contribution de la branche familles à la lutte contre la pauvreté et, en particulier, à un meilleur appui aux familles monoparentales : elle note ainsi que les aides à la garde leur bénéficient trop peu, constat corrigé en partie, en 2018, par leur augmentation pour ce public spécifique. Au-delà, la Cour souhaiterait, dans les aides aux familles, voir s'accroître la part des prestations en nature, ce qui modifierait les objectifs de la branche, avec une moindre importance des aides financières (même si elle restent indispensables) et une plus grande place accordée aux services, pour faciliter l'insertion professionnelle des femmes et la socialisation des enfants, nouvelle ambition sociale préventive de la pauvreté.
- Enfin, les collectivités départementales doivent également faire des efforts pour mieux répondre aux objectifs des prestations nouvelles dont elles ont la charge : si le RSA vaut

surtout par l'accompagnement vers l'insertion professionnelle, il est regrettable que, comme le rapport Sirugue de 2016 le souligne, les dépenses d'insertion des départements aient baissé de 30 % en 10 ans. De même, si la prise en charge de la dépendance vaut surtout par sa qualité, il reste à améliorer celle-ci, comme le montrent les débats actuels sur les soins dispensés dans certains EHPAD. Le rapport de 2018 du CESE souhaite, à juste titre, que le maintien à domicile soit privilégié le plus possible pour offrir une meilleure qualité de vie et éviter la dégradation de l'état des personnes : mais il est vrai qu'en ce domaine de nombreux acteurs sont concernés, pas seulement les départements, et que la question financière est difficile à résoudre. La prise en charge est en tout cas vivement rappelée à ses objectifs : éviter la dégradation des personnes et non pas l'accélérer.

### **Aujourd'hui, le risque social dominant et large : le risque d'exclusion professionnelle et sociale, qui doit mobiliser toute la société**

- Le risque touche d'abord les travailleurs vieillissants.

Ainsi, dans un colloque de 2017 sur le vieillissement actif, le COR note que la France devrait s'inspirer des pays qui ont fortement amélioré le taux d'emploi des plus de 60 ans depuis dix ans, à savoir l'Allemagne, les Pays-Bas et la Finlande. Ces pays ont eu pour objectif l'institution de bonnes conditions de travail pour tous, sans se focaliser sur les seuls travailleurs âgés, de prévenir l'usure au travail et de gérer des « parcours » dans l'entreprise, en portant, il est vrai, une attention particulière à la mobilité et à la formation des plus de 40 ans. Ils ont également fluidifié les transitions et offert des choix : temps partiel, retraite progressive, voire, comme le propose l'Institut Montaigne, création d'un « contrat volontaire senior » pour les retraités qui voudraient revenir dans l'entreprise pour des missions ponctuelles. Ces réussites impliquent une mobilisation des entreprises sur des enjeux sociétaux (qualité de vie au travail et intégration des âges) que les entreprises françaises, qui, il est vrai, ont beaucoup souffert de la crise, sont réticentes à fournir, comme le montre le bilan médiocre établi en 2016 sur la prévention des risques professionnels ou la prise en compte tardive et partielle du risque pénibilité. Leur aide est toutefois indispensable pour reculer le plus possible l'âge de la retraite comme pour améliorer l'efficacité de la prévention de la dépendance.

- Quant à l'Etat, il lui appartient de mieux lutter contre les déterminants de la pauvreté. La pauvreté n'est pas, en effet, seulement liée à l'insuffisance du revenu. Les difficultés d'insertion sont souvent liées à un niveau de formation insuffisant. En France, le phénomène reste important : 13 % de la population jeune des 25-34 ans n'ont aucun diplôme ou seulement le brevet des collèges. Dans l'enquête triennale parue en 2017 sur les jeunes sortis du système éducatif, le CEREQ, Centre d'études et de recherches sur les qualifications, étudie l'insertion de la génération 2013 : le chômage touche inégalement ces jeunes, de 49 % pour les sans-diplômes à 10 % pour les plus diplômés. La sortie de crise peut améliorer la situation mais, compte tenu des tendances lourdes qui accentuent la qualification des emplois offerts depuis trente ans, le marché continuera à privilégier les personnes les plus qualifiées.

Le risque d'une pauvreté de long terme est alors évident : il se mesure notamment à l'ampleur des jeunes qui ne cherchent même plus à s'insérer, presque 20 % pour les 18-24 ans et 16,6 % sur la plage plus large des 15-29 ans. Les réponses apportées jusqu'ici (emplois aidés d'insertion, formation professionnelle des demandeurs d'emploi, dispositif « garanties

jeunes ») n'étaient guère efficaces. Reste à voir si la réforme de l'apprentissage décidée en 2018 aura des effets préventifs sur la sortie de l'école sans diplôme, si la réforme des emplois aidés mise en œuvre cette même année (avec un ciblage sur des populations éloignées de l'emploi et des exigences sur la qualité du parcours) offrira une seconde chance effective et si la réforme de la formation professionnelle facilitera l'accès des demandeurs d'emploi et des moins diplômés. Ces réformes devraient être complétées par celle du marché de l'emploi : sont aujourd'hui en débat l'institution d'un bonus-malus sur les cotisations d'assurance chômage pour limiter le recours des entreprises aux CDD, voire le cumul entre allocation chômage et revenus d'activité, afin d'empêcher la prolifération d'emplois de faible qualité. L'Etat a donc un rôle premier à jouer dans la prévention des risques sociaux.

Au-delà, une étude de l'OCDE comparant en 2017 les systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants démontre les retombées positives de l'éducation précoce : plus un enfant a passé de temps dans une structure d'accueil préscolaire, meilleurs sont, à 15 ans, ses résultats aux tests internationaux de mesure des acquis. L'écart entre les compétences des élèves qui ont fréquenté plus d'un an de telles structures et les autres correspond environ à une année d'enseignement. En France, le gouvernement s'était engagé en 2012 à développer l'accueil préscolaire des enfants dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP) pour lutter contre les inégalités. Des progrès ont été enregistrés : dans ces zones, environ 20 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis (le double du taux national) mais l'objectif d'accueillir 30 % de tous les enfants de moins de 3 ans est loin d'y être atteint. Il reste donc à faire pour donner plus de chances à chacun, très en amont des difficultés de la jeunesse.

## **Conclusion**

La notion de risque social a évolué. Pour la famille ouvrière des années d'après-guerre, le risque social assurait la réparation financière des risques liée au travail, à la maladie, à la vieillesse, au chômage, en s'appuyant sur une collectivité de travail qui mutualisait la couverture. Cette protection, qui a mis fin à une anxiété sociale majeure, reste indispensable. Pour autant, la demande de protection s'est complexifiée : de palliative et financière, celle-ci cherche, devant de nouvelles formes de pauvreté ou de nouveaux risques d'exclusion, à accentuer désormais la prévention et l'accompagnement. Son ambition s'est accrue (elle vise à mieux corriger les inégalités et à lutter, plus en amont, contre les vulnérabilités) mais aussi, de ce fait, sa difficulté, la réussite ne pouvant alors être garantie, ne serait-ce que parce que c'est l'ensemble de la société qui doit se mobiliser, bien au-delà des seuls acteurs sociaux. Le risque social n'est plus confiné au risque couvert par la sécurité sociale, c'est véritablement, le risque que la société toute entière prendre en charge pour mieux assurer sa cohésion.