



HAL
open science

Préface

Olivier André, Alexis Bugada, Blandine Chelini-Pont

► **To cite this version:**

Olivier André, Alexis Bugada, Blandine Chelini-Pont. Préface. La couverture maladie aux États-Unis, 2021. hal-03146767

HAL Id: hal-03146767

<https://amu.hal.science/hal-03146767>

Submitted on 19 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



La couverture maladie aux États-Unis

*Contribution à l'étude
des systèmes de protection sociale*

Olivier ANDRÉ

PRÉFACE
Alexis BUGADA
et Blandine CHÉLINI-PONT

PRÉFACE

Terre des passions politiques, les États-Unis d'Amérique ne cessent de surprendre l'observateur français. Les élections présidentielles de 2020 ont donné le spectacle d'une démocratie fracturée entre des polarités irréconciliables. Dans la fracture s'engouffre la question hautement inflammable de son système de santé. Une question récurrente qui semble obsessionnelle. Le mérite majeur de l'ouvrage de M. Olivier André est qu'il positionne cette question à sa juste place ; elle est centrale. La nécessité d'un système de santé publique est un thème aussi clivant que la peine de mort, le droit de posséder une arme, l'avortement et la liberté religieuse. C'est l'un des quatre grands plis de la guerre culturelle des États-Unis.

Fédération qui méconnaît constitutionnellement l'obligation d'une protection sociale publique, les États-Unis interrogent le monde avec leur « modèle » d'assurance privée, leur système de cotisations et la variété des prises en charge et remboursements santé. Ce modèle est loin de ceux de la social-démocratie qui dominent en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Peut-il même être qualifié de social ? Pour répondre honnêtement à cette question, il faut connaître les méandres du système de protection américain, et en particulier celui qui relève de la couverture maladie. C'est l'objectif de l'ouvrage ici proposé.

L'auteur nous offre, en guise de contribution à l'étude des systèmes de protection sociale, un ouvrage ambitieux et passionnant, construit à partir de la couverture maladie aux États-Unis. Le travail fourni est impressionnant. Il mobilise une grande culture de la société américaine à bien des égards. Le tour de force de l'auteur est d'avoir fait du droit de la protection sociale un point d'entrée décisif pour redécouvrir, sans concession, le système de droit américain. Il est vrai que la protection sociale irrigue la plupart des besoins sociaux. Les politiques sociales sont aussi l'image des politiques économiques. Elles sous-tendent également la question de la lutte pour les « droits civiques » dans ce grand pays. L'ouvrage de M. André confirme la centralité de la question sociale au sein de la première puissance économique du monde. Pourtant, l'espérance de vie y est inférieure à celle de la Slovaquie, du Costa Rica et comparable à celle de Cuba. L'accès aux soins et son financement restent un problème majeur qui n'est pas à la hauteur de ce que ce peuple mérite. Les passions politiques confinent parfois à l'irrationnel. Ici c'est au détriment d'une couverture maladie universelle, alors même que l'idée d'une couverture obligatoire, dans ses origines historiques, dépassait en réalité le clivage entre démocrates et républicains.

Ce faisant, l'auteur écrit une histoire complémentaire de l'Amérique. Par sa démarche « toquevillienne », il brasse les aspects techniques et les fondements idéologiques de la couverture maladie. L'étude du droit positif strict est enrichie, conformément à la méthode scientifique américaine ; elle convoque d'autres disciplines des sciences humaines (sources historiques, politiques, sociologiques

notamment dans le commentaire des grandes décisions judiciaires). On y apprend beaucoup à partir du point névralgique qu'a constitué l'Obamacare (*Patient protection and Affordable Care Act*), il y a désormais 10 ans. Que d'évolutions depuis, de combats et de rebondissements incroyables ! Cet ouvrage anniversaire correspond, de surcroît, à l'élection d'un président nouveau qui pourrait changer la donne, en faveur d'un système plus juste et cohérent, fidèle à l'esprit de l'Obamacare. La gauche du parti démocrate demande pour sa part encore plus d'universalisme et le passage à un système entièrement public au bénéfice de toute la population. En pleine pandémie, il sera demandé beaucoup au tandem Biden-Harris... à condition que la Cour suprême (désormais majoritairement conservatrice) le permette. À ce moment clef de l'histoire américaine, l'ouvrage de M. André met en avant deux dynamiques essentielles qui permettent de comprendre les forces en présence. Elles s'affrontent depuis l'établissement progressif d'une couverture maladie, et spécialement depuis l'avènement de l'*Affordable Care Act* (ACA). Il s'agit d'abord de « la tentation de l'universalisme » et, ensuite, de « la passion de l'individualisme ». Ce sont là les deux parties de l'ouvrage qui nous plongent au cœur de la grande tension qui anime ce sujet fondamental.

L'Obamacare a tenté de redessiner le système de santé américain mais sans s'attaquer à ses fondements idéologiques. Il a œuvré pour l'unité sans rupture avec l'idéologie dominante. L'adoption d'une couverture maladie obligatoire universelle n'a pas emporté renonciation à une conception marchande de la protection de la santé construite sur les assurances privées. Les soins de santé demeurent fondamentalement un « bien privé marchand » relevant de la responsabilité individuelle. Ce système privé complète, en réalité, certains programmes fédéraux préexistants à la réforme et ciblés sur des catégories d'individus, à savoir les plus nécessiteux (programme Medicaid) et les plus âgés (programme Medicare). Tous ceux qui ne relèvent pas d'une couverture publique ciblée doivent recourir à des plans collectifs d'entreprise ou à des plans de santé individuels, plus ou moins protecteurs et souvent très onéreux. L'ACA a donc recouru à la technique de l'assurance obligatoire. Si bien que l'universalisme en a été, dès l'origine, très relatif. Sa « tentation » a cependant été vivement combattue. On peut même dire qu'elle ne fut qu'une tentative si l'on tient compte des abrasions qui s'en sont suivies. Le harcèlement judiciaire a contribué au dépeçage continu de la réforme. Les grandes causes ont été instrumentalisées pour saper chaque avancée : clause de commerce, souveraineté des États fédérés, contraception, liberté religieuse « des » entreprises ou de l'employeur. Certains États se sont ligüés pour rendre inopérants les *exchanges* (plateformes permettant la transparence dans l'offre d'assurance). La passion du marché, du fait religieux et de l'individualisme l'a emporté en dépit du coût phénoménal des assurances, de la couverture fragmentaire de la population, des inégalités criantes de l'accès aux soins et des millions de personnes toujours dépourvues d'assurance. Pour finir, l'obligation d'assurance a perdu de son efficacité lorsque l'administration Trump a réduit l'amende qui la sanctionnait en l'abaissant à zéro dollar. Ce coup politique habile

a remis en discussion l'avenir même de l'ACA devant la Cour suprême dès 2021. Depuis la fin de la pénalité les inégalités se sont creusées. Des millions d'individus se sont retirés des *exchanges*. Les prix des médicaments et des consultations ont encore augmenté. Face à la pandémie due au Covid-19, c'est bien le chaos du système de santé américain et l'inégalité consécutive de la morbidité au sein de la population qui ont sauté aux yeux.

Que peut nous apporter ce constat ? Il est double. D'abord, une part d'espoir, parce qu'Olivier André entrevoit et propose des pistes qui permettraient aux États-Unis de reconsidérer plus sainement leur système de santé. Ensuite, une part de prudence parce que la couverture santé des États-Unis nous apparaît comme un « miroir inversé » des systèmes de protection sociale français voire européens. Ce regard par-delà l'Atlantique éclaire les mouvements contemporains à l'œuvre dans notre propre système de protection sociale. Ceux-ci augmentent la place des assurances privées au détriment du socle de sécurité sociale. Est-ce cela que nous voulons vraiment ? Notre modèle mérite-t-il de converger vers l'américain ?

Cet ouvrage constitue donc une contribution majeure à la compréhension « d'un » système (privé) de protection sociale, notamment s'agissant de l'articulation entre les régimes de base et les plans santé. C'est de ce fait une contribution importante à l'étude « des » systèmes de protection sociale, en raison des outils qu'il offre désormais aux comparatistes pour mettre en miroir l'ensemble des systèmes de protection sociale. À n'en pas douter, on retiendra surtout que la protection sociale – quelle qu'elle soit – est bien au cœur du projet de société que se choisissent, en leur âme et conscience, les démocraties.

Ce kaléidoscope de la protection santé aux États-Unis sera très profitable aux observateurs français et européens. Ces connaissances et contributions seront aussi très utiles de l'autre côté de l'Atlantique, pour autant que les spécialistes américains qui en maîtrisent la complexité ne sont pas si nombreux. Grâce à une fine analyse, nous sommes transportés au cœur du fonctionnement de la démocratie américaine et des ressorts de son fédéralisme. Depuis les querelles parlementaires, judiciaires et locales jusqu'à la disparition de l'obligation de couverture individuelle pendant la présidence Trump, nous mesurons le caractère absolument crucial de la santé dans la cohésion économique, sociale et désormais politique de cette grande nation, frappée de plein fouet par une pandémie mondiale. L'intrication des différents niveaux de droits et de politiques publiques, les ressorts narratifs du combat politique qui s'associent soit dans la défense soit dans la dénonciation des limites constitutionnelles, structurelles et culturelles à considérer la santé comme un marché plutôt que comme un bien commun, trouvent avec Olivier André une expertise à la hauteur des enjeux à venir. Aux lendemains d'une campagne présidentielle à ce point marquée par les débats entre démocrates et républicains sur l'urgence d'une protection universelle, la pandémie de Covid-19 aura fait bouger les lignes : des milliards ont été dépensés par le Congrès pour limiter l'impact colossal de l'absence de protection sur des pans entiers de la population dans le pays. Puisse cet ouvrage, dont on espère une large audience, susciter

un intérêt renouvelé aux politiques publiques de couverture santé aux États-Unis et, de façon plus générale, à l'étude des systèmes de protection sociale dans leurs aspects pratiques et théoriques.

Alexis BUGADA,

*Professeur, Aix Marseille Univ,
CDS, UR 901, Aix-en-Provence, France*

Blandine CHÉLINI-PONT,

*Professeur, Aix Marseille Univ,
LID2MS, UR 4328, Aix-en-Provence, France*