

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

NOTE D'INTRODUCTION AU DÉBAT NATIONAL



QUELLE
FRANCE
DANS
10 ANS ?

SEPT.
2013

Quel modèle social ?

Élaboré au cours des Trente Glorieuses, le modèle social français repose sur trois types de transferts :

- ▶ des assurances sociales collectives financées par des cotisations assises sur le travail et gérées paritairement par les représentants des salariés et des employeurs ;
- ▶ des prestations d'assistance généralement sous conditions de ressources, financées par l'impôt et par des taxes, et gérées par l'État et les collectivités territoriales ;
- ▶ des services publics gratuits et universels (éducation et santé) financés et organisés par l'État.

Le modèle social renvoie donc non seulement à la protection sociale mais aussi à d'autres institutions au cœur de la régulation économique et sociale en France.

Ce modèle est ébranlé dans ses fondements par l'apparition de nouveaux risques (chômage de longue durée, insécurité de l'emploi, déqualification, monoparentalité, dépendance, etc.) et par la montée des inégalités (de revenus,

d'accès au marché du travail et aux services publics mais aussi plus largement de « possibles », qu'il s'agisse de réussite scolaire, de mobilité sociale ou de trajectoires professionnelles). Il est également fragilisé par les difficultés de financement de la protection sociale et par la crise de l'État providence. Pour beaucoup, il aurait atteint ses limites et serait confronté à une triple crise de légitimité, de solvabilité et d'efficacité.

Le modèle social est en même temps une composante centrale de notre cohésion sociale et de l'identité française. L'enjeu pour son avenir est de repenser les objectifs et les moyens que l'on entend lui assigner, en tenant compte de notre insertion dans une économie européenne et mondialisée. Trois questions apparaissent essentielles dans cette perspective : quelle prise en compte de la solidarité dans le modèle social ? quelle place de l'impôt, des transferts et des services publics dans la redistribution ? enfin, quelle part des ressources transférer de l'action curative vers l'action préventive face aux risques contemporains ?

INTRODUCTION

Fondé sur l'idée qu'il doit permettre à tous les citoyens de « vivre dignement », le modèle social français est né au sortir de la Seconde Guerre mondiale, sur la base du programme de réformes économiques et sociales adopté par le Conseil national de la Résistance (titré *Les jours heureux*). Lorsqu'on évoque le modèle social, c'est l'institution de la sécurité sociale qui vient immédiatement à l'esprit. Elle figure en creux dans le préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. »

Toutefois, le modèle social ne recouvre pas seulement l'organisation collective de la protection contre le risque mais plus largement « l'ensemble des principes, règles et arrangements institutionnels qui organisent les relations sociales »¹. Au-delà de la seule protection sociale, le modèle social français renvoie donc également à d'autres institutions au cœur de la régulation sociale :

- ▶ la défense organisée des intérêts des travailleurs, qui se traduit par une forte place accordée au droit du travail et à l'ordre public social ;
- ▶ le rôle donné aux organisations syndicales qui participent à la gestion de la protection sociale par le biais de la gestion paritaire des caisses d'assurance sociale, et qui sont aussi associées à la production de règles en matière de travail *via* le droit négocié ;
- ▶ les services publics assurés par l'État, en premier lieu l'éducation et la santé, avec pour objectif d'assurer à l'ensemble des citoyens un égal accès à des services de qualité, pour lesquels l'intérêt général prime sur l'intérêt particulier ;
- ▶ la fiscalité, qui reflète les sources de financement du modèle social et son caractère plus ou moins redistributif.

Si la lutte contre les inégalités n'est pas la raison d'être du modèle social, les services publics et le système redistributif sur lesquels il repose jouent un rôle central dans le processus de réduction des inégalités entre les individus. Le modèle social tel qu'on l'entend ici s'appuie sur trois types de transferts :

- ▶ des assurances sociales collectives financées par des cotisations assises sur le travail et gérées paritaires par les représentants des salariés et des employeurs,

- ▶ des prestations d'assistance généralement sous conditions de ressources, financées par l'impôt et par des taxes, et gérées par l'État et les collectivités territoriales,
- ▶ des services publics gratuits et universels (éducation et santé) financés et organisés par l'État.

Originellement, la protection sociale s'adresse aux travailleurs, qui s'assurent contre les risques sociaux par le paiement de cotisations obligatoires. La maladie, le chômage, la vieillesse et les charges familiales, qui peuvent se traduire par une interruption ou une privation de revenus, sont les quatre risques couverts par la collectivité. L'ensemble repose sur un système de transferts avec d'un côté des cotisations dont le montant est déterminé par un pourcentage du salaire, de l'autre des prestations dont le niveau varie en fonction du salaire. D'inspiration bismarckienne, le modèle social français obéit ainsi à une logique corporatiste dans la mesure où la protection sociale est réservée aux seuls assurés sociaux (et à leurs ayants droit). C'est ce qui fonde une citoyenneté par le travail et non une citoyenneté universelle, inconditionnelle. La solidarité et la redistribution ne sont pas absentes du modèle dans sa forme originelle mais elles ont pour condition la participation au marché du travail. Par la mutualisation des risques, la protection sociale organise une redistribution entre les travailleurs en postulant l'égalité de tous face à la probabilité de réalisation du risque. Le modèle social renvoie à ce titre à une forme de solidarité entre les individus actifs.

Le modèle social français est ainsi représentatif de ce qu'on appelle le modèle continental², caractérisé par des assurances sociales fondées sur le travail, des prestations sociales élevées, une forte protection de l'emploi et des syndicats étroitement associés à la régulation juridique et sociale. Il a été élaboré dans une logique différente de celle du modèle anglo-saxon qui repose sur une solidarité entre tous les citoyens financée par l'impôt et assurant une aide limitée aux plus démunis, l'essentiel de la protection individuelle relevant de l'assurance privée.

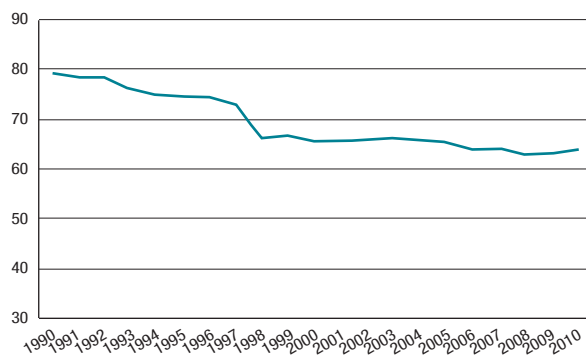
Bâti dans le contexte de l'après-guerre, les fondements du modèle social ont été ébranlés par la crise des années 1970 et par la montée du chômage de masse qui déséquilibre le financement du système et accroît les tensions entre les citoyens. Face aux nouveaux risques sociaux

1. Méda D. et Lefebvre A. (2006), *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Paris, Seuil.

2. Selon la typologie établie par Gøsta Esping-Andersen (1990), *Les trois mondes de l'État providence*, Paris, PUF.

que sont parmi d'autres le chômage de longue durée, la grande pauvreté ou l'augmentation du nombre de familles monoparentales, la protection sociale a évolué vers un plus grand universalisme³. Cela s'est traduit par la mise en place d'un certain nombre de minima sociaux qui relèvent non plus de l'assurance sociale mais d'une logique d'assistance : ils sont octroyés sous condition de ressources, ils ne sont pas contributifs et une contrepartie n'est pas nécessairement exigée en retour (allocation de solidarité spécifique en 1984, couverture maladie universelle en 1999, RMI en 1988, transformé en RSA en 2009). Ces prestations minimum ne sont pas fondées sur un mécanisme de contribution ou de rétribution assis sur les cotisations salariales mais sur l'impôt. Cette hybridation croissante des logiques de financement a entraîné une réduction de la part des cotisations sociales dans les recettes de la protection sociale en France depuis vingt ans.

PART DES COTISATIONS SOCIALES DANS L'ENSEMBLE DES RECETTES DE PROTECTION SOCIALE EN FRANCE, 1990-2010 (EN POURCENTAGE)



Source : ESSPROS

Dans sa forme actuelle, le modèle social français se caractérise donc par la coexistence de plusieurs logiques de protection sociale (assurances et assistance) et de plusieurs modes de financement (par les cotisations et par l'impôt), coexistence dont l'efficacité est régulièrement questionnée. Selon de nombreuses analyses, le modèle social français aurait atteint ses limites⁴ et serait confronté

à une crise de légitimité, de solvabilité et d'efficacité face à la montée des valeurs individualistes, à un financement déséquilibré et à un accroissement des inégalités entre les citoyens.

Les questions qui se posent aujourd'hui pour répondre à ces enjeux sont de plusieurs ordres. Les réponses devront tenir compte des choix de modèle économique qui seront faits, mais aussi de l'insertion de la France dans l'Union européenne et dans la mondialisation, qui soumet notre modèle social à l'épreuve de la compétitivité.

- ▶ Faut-il considérer que la survenue de nouveaux risques sociaux (dépendance, insécurité de l'emploi, etc.) et la dimension plurielle des inégalités contemporaines (sociales, économiques, intergénérationnelles et territoriales) doivent faire évoluer le modèle dans le sens d'un plus grand universalisme ?
- ▶ Faut-il considérer que la lutte contre les inégalités doit entrer dans le champ du modèle social (inégalités de revenus mais aussi d'accès, inégalités des possibles) ? Certains estiment en effet que la logique corporatiste sur laquelle il a été élaboré ne permet pas d'appréhender la diversité des phénomènes inégalitaires traversant la société française.
- ▶ Comment faire de notre modèle social un atout non seulement pour les individus (un vecteur d'intégration et d'épanouissement, qui donne à chacun les capacités de réussir⁵) mais aussi pour la collectivité (un vecteur d'efficacité, de compétitivité et de cohésion sociale) ?
- ▶ Quelles conséquences ces choix auront-ils sur notre système redistributif social et fiscal, sur le périmètre et le niveau des protections individuelles, sur les modalités de financement (soutenabilité, équilibre entre redistribution monétaire et prestations en nature, financement privilégiant l'assiette des salaires, des revenus, de la valeur ajoutée, etc.), et sur la gouvernance du modèle (rôle de l'État, libertés individuelles, place et poids des corps intermédiaires) ?

3. Sur l'évolution des sources de financement, voir Haut Conseil du financement de la protection sociale [2012], *État des lieux du financement de la protection sociale en France*, rapport remis au Premier ministre, octobre ; www.securite-sociale.fr/art3202.

4. Voir notamment Méda D. et Lefebvre A. [2006], *op. cit.* ; Algan Y. et Cahuc P. [2007], *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Rue d'Ulm-CEPREMAP ; Smith T. [2006], *La France injuste. 1975-2006 : pourquoi le modèle social français ne fonctionne plus*, Paris, éditions Autrement.

5. Cette approche développée par Amartya Sen repose sur l'idée que l'égalité se mesure aux égales « capacités » [capabilities] dont disposent les individus, c'est-à-dire à l'ensemble des libertés réelles qui leur permettent d'exploiter leurs capacités et d'orienter leur existence. Voir Sen A. [1999], *Development as freedom*, Oxford University Press.

CONSTATS

Pour caractériser le modèle social français, on s'efforce ici de le mettre en regard de ceux en vigueur dans trois pays européens, considérés chacun comme un idéal-type : le Royaume-Uni (modèle libéral/beveridgien), l'Allemagne (modèle continental/bismarckien) et la Suède (modèle nordique).

UN MODÈLE AUX QUALITÉS RECONNUES ET AUQUEL LES FRANÇAIS SONT ATTACHÉS

Un modèle auquel les Français sont très attachés et qui fait partie de l'identité française

Selon un récent sondage⁶, 90 % des Français considèrent qu'il existe un modèle social spécifique à notre pays. Ils y voient un élément positif de protection sociale (à 90 %), un élément structurant de l'identité nationale (à 86 %), et s'y déclarent attachés (à 82 %).

Un modèle qui a accompagné le développement économique et social de notre pays

Plusieurs indicateurs permettent de cerner les acquis de notre modèle social. La France fait mieux que l'ensemble de ses voisins en matière de taux de fécondité, mieux que l'Allemagne pour le nombre d'années de vie en bonne santé, et mieux que le Royaume-Uni en matière de scolarisation des 15-19 ans.

INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Suède
Taux de fécondité*	2	1,39	1,98	1,99
Nombre d'années de vie en bonne santé à 65 ans (hommes et femmes)**	9,7 – 9,9	6,7 – 7,3	11,1 – 11,9	13,9 – 15,2
Taux de scolarisation des 15-19 ans***	84	88	74	87
Taux de pauvreté monétaire (seuil à 60 %)****	14	15,8	16,2	14

Sources : * INED – Données 2010 ; ** EU-SILC – Données 2011 ;

*** OCDE – Données 2009 ; **** EU-SILC – Données 2011

Un modèle qui a limité le creusement des inégalités par le bas et la pauvreté monétaire

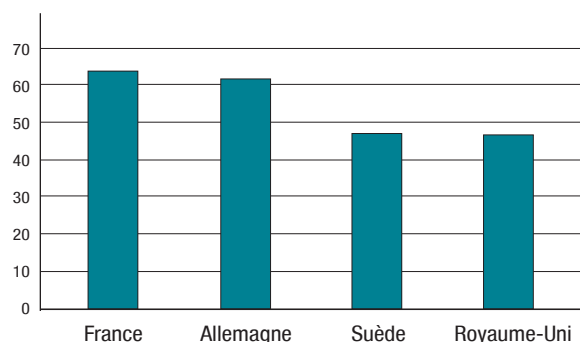
Le système socio-fiscal français est fortement redistributif : il permet de passer de revenus marchands assez inégaux, en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, à des revenus disponibles moins inégaux que la moyenne. Avant redistribution, les 20 % de personnes les plus aisées ont un niveau de vie moyen 7,4 fois supérieur à celui des 20 % les plus modestes (7 400 euros par an). Après redistribution, ce rapport tombe à 3,9. La France réussit également relativement mieux que ses voisins à limiter le risque de pauvreté et d'exclusion (voir tableau ci-contre).

UN MODÈLE COÛTEUX ET À L'EFFICACITÉ RELATIVE AU REGARD DES DÉPENSES ENGAGÉES

Un modèle coûteux et à l'efficacité relative

En 2013, la France est le pays de l'OCDE dont la part des dépenses de protection sociale dans le PIB est la plus élevée : 33 % du PIB contre 26,2 % en Allemagne, 28,6 % en Suède et 23,8 % au Royaume-Uni. La France se situe dans la norme du modèle social continental et finance majoritairement ces dépenses par les cotisations sociales, à l'instar de l'Allemagne (voir graphiques suivants).

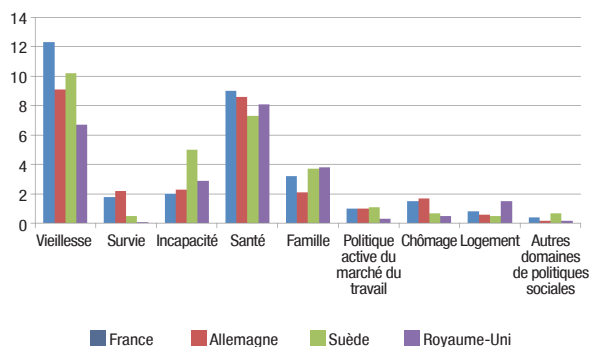
PART DES COTISATIONS DANS LES RECETTES DE LA PROTECTION SOCIALE, 2010



Source : ESSPROS

6. Sondage Louis Harris pour *Liaisons sociales*, « Le modèle social français, attentes et perspectives », 2012.

DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE PAR POSTE, EN POURCENTAGE DU PIB, 2009



Source : OCDE-SOCX

Les postes où la France dépense significativement plus sont le risque vieillesse, le risque santé et le chômage⁷. À noter que les données de l'OCDE se limitent aux dépenses de protection sociale et n'incluent pas la fourniture de services d'éducation et de santé, qui font aussi partie de notre modèle social. De ce point de vue, la France (6,5 % du PIB en 2010 d'après Eurostat) dépense moins que la Suède (14,2 %) mais plus que l'Allemagne (5,1 %).

Le niveau de dépenses sociales en France peut être relativisé si on prend en considération la dépense par habitant (la France passe en deuxième position derrière la Suède d'après les données OCDE⁸) ou la dépense sociale nette, c'est-à-dire si on ajoute aux prestations de protection sociale les dépenses fiscales revêtant un caractère de couverture des risques sociaux⁹ (les écarts entre pays apparaissent alors moins importants). Mais cela ne remet pas en cause le constat d'un niveau relativement élevé de dépenses en France.

Malgré cela, l'efficacité du modèle social français au vu d'indicateurs de performance basiques demeure relativement limitée, surtout vis-à-vis des pays nordiques¹⁰. Elle a en outre tendance à décliner sur la période récente.

En matière de santé par exemple, alors que le système français était jugé parmi les meilleurs du monde par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) au début des années 2000, le Haut Conseil de la santé publique a estimé en 2012 ses performances seulement « moyennes » par rapport au reste de l'Union européenne¹¹. La France est également en recul aux tests internationaux PISA, qui évalue les systèmes éducatifs : en 2009, elle se classait 11^e parmi les pays de l'OCDE, *ex aequo* avec l'Allemagne¹².

La mise en regard du niveau des dépenses avec ces indicateurs ne saurait toutefois résumer à elle seule la « performance » du modèle social. Celle-ci ne dépend pas que du niveau des dépenses mais également de leur allocation. Elle peut aussi s'apprécier à travers l'impact redistributif du modèle et l'accès aux services qu'il finance. L'impact des dépenses sociales au sens large doit ainsi faire l'objet d'une évaluation systématique, selon les standards internationaux les plus rigoureux¹³.

L'impact de la redistribution monétaire tend à s'éroder

En 2011, les prestations sociales contribuent pour les deux tiers à la réduction des inégalités de niveau de vie dans la population, et les prélèvements pour un tiers, en grande partie par le biais de l'impôt sur le revenu (*voir tableau suivant*). Mais sur vingt ans, l'impact redistributif de l'un comme de l'autre tend à s'éroder. L'impôt sur le revenu en 2010 est à la fois moins progressif et d'un montant relativement plus faible qu'en 1990. De même, les prestations sociales apparaissent moins redistributives qu'elles ne l'étaient en 1990. Le plus souvent revalorisées selon l'inflation, elles ont évolué moins vite que les revenus moyens de la population. En définitive, le rôle du financement de la protection sociale dans la réduction des inégalités s'est accru même s'il reste limité (il contribue à hauteur de 5,4 % à la réduction des inégalités de niveau de vie), tandis que celui des deux canaux traditionnels de la redistribution (prestations et impôt sur le revenu) s'est resserré.

7. Cette comparaison internationale des dépenses sociales n'inclut pas les allègements de charge sur les bas salaires au titre des politiques actives du marché du travail, qui représentent pourtant en France la masse la plus importante des aides aux entreprises, avec 20,7 milliards d'euros en 2011. Voir Conseil d'orientation de l'emploi [2013], *Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi*, avril : www.coe.gouv.fr/Detail-Publication.html?id_article=1124.

8. Disponibles pour l'année 2009 seulement selon cette unité.

9. Adema W., Fron P. et Ladaique M. [2011], "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n° 124, novembre.

10. Voir à ce sujet Lefebvre M. et Pestieau P. [2012], *L'État-providence en Europe. Performance et dumping social*, Rue d'Ulm, coll. « CEPREMAP »

11. Sur la base des indicateurs de santé définis par la Commission européenne et destinés à établir une cohérence dans les données statistiques à l'échelle communautaire.

12. Les résultats de PISA 2012 seront rendus publics en décembre 2013.

13. Certains travaux ont mis en évidence le retard pris par la France dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci doit établir des indicateurs de résultats quantifiables et transparents, qui peuvent aller de la performance scolaire au retour à l'emploi, en passant par le taux d'accès aux soins. Il faut ensuite d'identifier l'effet causal de l'intervention publique sur ces indicateurs, au moyen de méthodes désormais largement répandues. Cette démarche peut également permettre d'apprécier l'impact distributif du modèle et l'accès aux services qu'il finance. Voir notamment Ferracci M. et Wasmer E., *État moderne, État efficace*, Paris, Odile Jacob, 2011.

CONTRIBUTION DES DIFFÉRENTS TRANSFERTS À LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS DE NIVEAU DE VIE EN 2011

	Part du transfert dans le niveau de vie (en %) (A)	Progressi- vité (B)	Contri- bution à la réduction des inégalités (en %) (C)
Prélèvements	- 16,3	1,3	33,8
Financement de la protection sociale			
Cotisations sociales*	- 6,4	0,3	2,3
Contributions sociales	- 3,4	0,8	3,1
Impôts directs			
Impôt sur le revenu (y compris prime pour l'emploi et crédits d'impôt)	- 5,0	4,9	28,7
Taxe d'habitation	- 1,5	- 0,2	- 0,4
Prestations	7,3	7,8	66,2
Prestations familiales			
Allocations familiales	1,7	6,2	12,2
Autres prestations familiales sans conditions de ressources**	1,3	3,5	5,1
Prestations familiales sous conditions de ressources***	1,1	7,9	10,4
Allocation personnalisée d'autonomie	0,3	6,7	2,6
Aides au logement	1,4	10,7	17,7
Minima sociaux et RSA activité****	1,4	11,0	18,2
Niveau de vie	100	///	100

* Les cotisations retenues ici regroupent les cotisations patronales et salariales famille, les taxes logement, transport et apprentissage.

** Allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, complément de libre choix d'activité et de libre choix du mode de garde de la Paje (prestation d'accueil du jeune enfant), subventions publiques pour la garde d'enfants en crèches collectives et familiales.

*** Complément familial, allocation de base de la Paje, allocation de rentrée scolaire, bourses du secondaire.

**** Partie « socle » du revenu de solidarité active, minimum vieillesse (Aspa), allocation supplémentaire d'invalidité, allocation pour adulte handicapé et son complément.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : les prestations représentent en moyenne 7,3 % du niveau de vie et contribuent pour 66,2 % à la réduction des inégalités.

Note : la colonne (A) représente le rapport moyen entre le prélèvement ou la prestation et le niveau de vie. La colonne (B) estime la progressivité du transfert via la différence entre son pseudo-Gini et le Gini du niveau de vie avant redistribution. La colonne (C) estime

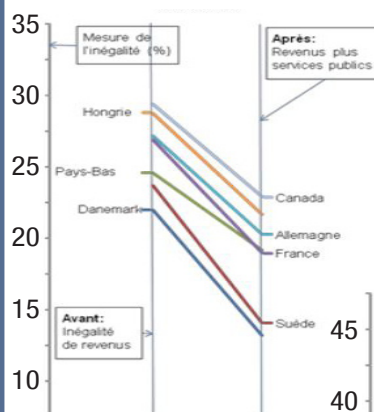
la contribution (en %) de chaque transfert à la réduction des inégalités. Elle s'obtient en faisant le produit des valeurs absolues des colonnes (A) et (B) pour le transfert et en divisant ce produit par la somme des produits sur tous les transferts.

Sources : INSEE ; DGFIP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2009 (actualisée 2011), modèle Ines, calculs DREES et INSEE.

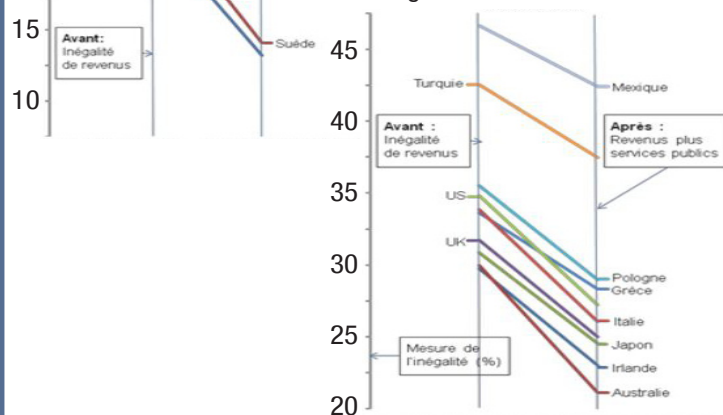
Les données ci-dessus ne concernent toutefois que le champ de la redistribution monétaire. Se trouve aussi exclue la redistribution opérée par la fourniture directe de certains services aux ménages. Or les services publics fournissent des prestations en nature gratuites ou subventionnées qui ont un fort impact redistributif : en 2007, l'INSEE a estimé que ces transferts avaient contribué pour plus de deux tiers à la réduction des inégalités en France¹⁴. Cette contribution des services publics se retrouve, à un degré plus ou moins grand, dans tous les pays de l'OCDE. Les services qui ont le plus fort effet sont l'éducation, la santé et le logement. Leur impact redistributif est d'autant plus marqué que les inégalités initiales de revenu sont importantes¹⁵.

INÉGALITÉS DE REVENUS ET SERVICES PUBLICS

Inégalité des revenus faible



Inégalité des revenus élevée



Note : La mesure de l'inégalité est le coefficient Gini, en pourcentage. Seuls quelques pays de l'OCDE sont montrés. L'échelle verticale est différente dans les deux graphiques.

Source : OCDE (2008), Croissance et inégalités

14. INSEE (2008), *Portrait Social de la France*

15. Croissance et inégalités (OCDE), 2008.

UN MODÈLE PEU LISIBLE DONT LA SOUTENABILITÉ SOCIALE EST MISE EN DOUTE

Le modèle social français se caractérise par sa complexité, qui tient à la multiplicité des régimes dérogatoires de la protection sociale¹⁶, à l'accumulation de prestations sociales ciblées au nom d'un objectif de solidarité (allocations logement, CMU, ASS, RSA) et aux évolutions de la gouvernance. Ces évolutions ont été le plus souvent dictées par le pragmatisme sans faire l'objet d'un choix citoyen sur la place du travail et de la redistribution dans le modèle.

La fragilisation de l'acceptabilité sociale du modèle

Cette complexification et cette hybridation de fait du modèle social entretiennent un manque de confiance¹⁷ des citoyens, les uns envers les autres et vis-à-vis des institutions du modèle social. Cette défiance remet en cause la soutenabilité du modèle à deux égards.

D'abord parce que la relative opacité du système, due notamment à l'hétérogénéité des conditions d'éligibilité à certains droits et à la complexité des règles, alimente les conflits d'intérêts, nuit à l'identification nette des gagnants et des perdants des réformes, et pèse au total sur notre capacité à réformer le modèle¹⁸.

Ensuite parce que les inégalités et la complexification du modèle accompagnent un délitement du lien social qui fragilise l'acceptabilité sociale des principes le régissant et le consentement à le financer. Sur la période récente, les débats publics sur son avenir ont ainsi eu tendance à se focaliser sur des oppositions sociétales – fonctionnaires/salariés du privé, travailleurs/assistés, riches/pauvres, salariés en CDI/salariés sous contrat temporaire, etc. – et à accorder une place croissante à la figure de l'assisté, du privilégié, à la fraude et à l'exil fiscal.

Dans ce contexte, le modèle social français est jugé inefficace. D'après l'Eurobaromètre, en 2010, 78 % des Français considèrent que l'on s'occupe mal des inégalités et de la pauvreté, ce qui place la France en sixième position du classement, proche de la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Croatie ou la Lituanie. La perception d'une relative impuissance face au délitement du lien social est sensible dans le baromètre cohésion sociale de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : en 2012, 8 Français sur 10 estiment que la cohésion sociale est faible dans notre pays. 57 %

considèrent que les actions individuelles (efforts personnels, engagements associatifs, etc.) sont susceptibles de la renforcer, devant les institutions du modèle social (l'école, la protection sociale, les services publics).

Une gouvernance caractérisée par un enchevêtrement complexe d'acteurs et de compétences

La gouvernance du modèle social s'est également complexifiée, notamment du fait des évolutions de son financement. Le rôle du paritarisme de gestion demeure important en France. Il est toutefois remis en question *de facto* par l'intervention de l'État et des organismes complémentaires dans la gestion des risques sociaux. S'agissant des assurances collectives, l'État tend à prendre une place croissante dans leur gestion face aux déséquilibres financiers de leurs comptes. Depuis 1996, le budget de la Sécurité sociale est ainsi voté par le Parlement, qui détermine les grandes orientations de recettes et dépenses. En outre, l'augmentation du poids relatif des dispositifs d'assistance dans le modèle, financés par l'impôt et traditionnellement gérés sans implication directe des partenaires sociaux, amoindrit le poids de ces derniers dans la gestion de la protection sociale.

La décentralisation des politiques sociales entamée il y a trente ans a également rendu plus complexe la gouvernance du modèle social. Les collectivités territoriales (notamment les conseils généraux) en sont devenues des acteurs pivot, sans que l'État ait complètement abandonné ses prérogatives. Ces enjeux de décentralisation et de répartition des compétences entre partenaires sociaux et pouvoirs publics se cumulent parfois, rendant la gouvernance encore moins lisible dans des champs tels que la formation professionnelle ou l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

UN MODÈLE QUI NE PARVIENT PAS À LIMITER L'INCIDENCE DU MILIEU SOCIOÉCONOMIQUE

Sur la réussite scolaire

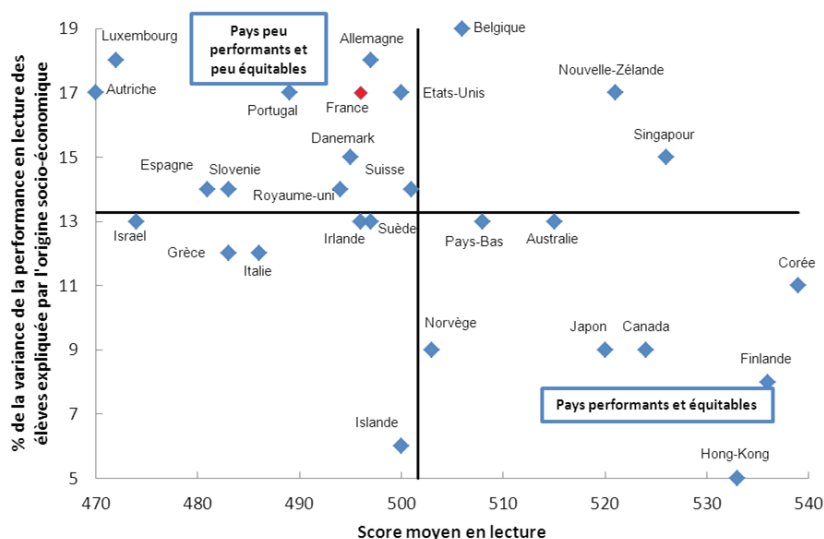
En dépit de nos efforts pour assurer une éducation gratuite et de qualité, la France est l'un des pays de l'OCDE qui parviennent le moins à limiter l'incidence de l'origine socioéconomique des parents sur la réussite scolaire et, partant, sur la réussite professionnelle.

16. 600 régimes de retraite de base, 6 000 régimes de retraite complémentaire obligatoire, 19 régimes d'assurance maladie. D'après Palier B. (2010), « Les caractéristiques de l'État providence en France : son organisation, ses évolutions au gré des réformes », *Les Cahiers français*, n° 358.

17. Algan Y. et Cahuc P. (2007), *op. cit.* ; Laurent É. (2012), *Économie de la confiance*, Paris, La Découverte.

18. Algan Y. et Cahuc P. (2007), *op. cit.*

PERFORMANCES EN LECTURE À L'ÂGE DE 15 ANS ET INCIDENCE DU MILIEU SOCIOÉCONOMIQUE, 2009



Choix des pays : afin de comparer la France à des pays comparables, seuls les pays dont le PIB par habitant en 2010 est supérieur à 20 000 dollars ont été retenus, à l'exclusion des monarchies pétrolières dont les systèmes scolaires sont peu comparables.

Source : CGSP sur la base de données PISA (OCDE)

Par rapport aux autres pays membres de l'OCDE de revenu équivalent, les performances scolaires des élèves en France sont inférieures à la moyenne, et l'incidence du milieu socioéconomique sur les résultats y est plus forte. Les élèves issus de milieux défavorisés sont 2,68 fois plus susceptibles d'avoir de moins bons résultats que ceux issus de milieux favorisés¹⁹. Ces écarts s'expliquent notamment par la différence de maîtrise des stratégies d'apprentissage entre élèves favorisés et défavorisés, qui est plus élevée en France qu'en moyenne dans l'OCDE (20 % contre 17 %). Le rôle de la famille est donc déterminant pour la réussite scolaire. Or « l'emprise du diplôme »²⁰ est telle dans notre pays que la compétition scolaire s'intensifie. Cela se traduit par des inégalités scolaires plus grandes et par une influence exacerbée de l'origine sociale sur le devenir professionnel.

■ Sur les trajectoires professionnelles

Cette difficulté du système éducatif français à remettre les élèves sur un pied d'égalité est préoccupante pour deux raisons. D'abord parce que les élèves plus « faibles » sont ceux qui ont le moins de chances de se voir offrir des perspectives professionnelles prometteuses. Les moins

qualifiés sont les moins armés pour faire face au risque de chômage : d'une année à l'autre, et par rapport aux cadres, les ouvriers non qualifiés ont 11,5 % de chances en plus d'être encore au chômage²¹. Ensuite parce que l'accès des adultes à la formation continue ne compense pas les insuffisances de la formation initiale. Si la France présente en la matière un taux d'accès moyen supérieur à la moyenne de l'UE-27 (52,6 % en 2011 contre 42,6 %, d'après Eurostat), l'accès à la formation n'en demeure pas moins problématique à deux égards. D'une part, il reste fortement déterminé par la catégorie socioprofessionnelle : le taux d'accès annuel des 25-64 ans à la formation continue était de 35 % pour les cadres contre 23 % pour les ouvriers en 2010 selon l'Insee. D'autre part, l'accès à la formation initiale qualifiante des adultes est moins fréquent en France que dans l'Union européenne (3,5 % en 2011 contre 6,1 % d'après Eurostat²²). La France fait ici aussi bien que l'Allemagne mais moins bien que la Suède (13,5 %) et le Royaume-Uni (14,8 %). Or ce sont ces formations longues et qualifiantes qui sont les plus susceptibles de permettre une trajectoire professionnelle ascendante et une plus grande sécurité sur le marché du travail²³.

19. OCDE [2012], *Équité et qualité dans l'éducation. Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés, coup de projecteur sur la France*.

20. Dubet F., Duru-Bellat M. et Veretout A. [2010], *Les Sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale*, Paris, Seuil.

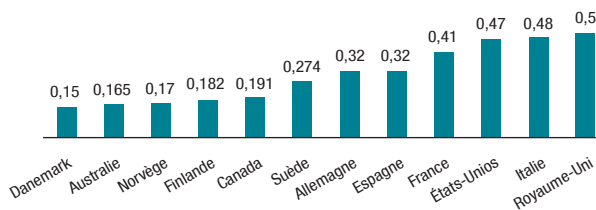
21. Insee enquête emploi 2011.

22. Enquête Adult Education Survey, Eurostat, vague 2013 (AES).

23. En moyenne, on estime qu'une augmentation de 10 % du temps consacré par un adulte à l'éducation ou la formation se traduit par une augmentation de la probabilité d'être actif de près de 0,4 points. Voir OCDE [2004], « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs ? », in *Perspectives de l'emploi*.

Ces inégalités affectent les trajectoires professionnelles. La mobilité sociale a en effet très peu progressé en France au cours des dernières décennies. Depuis les années 1980, un tiers environ des individus appartient à la même catégorie socioprofessionnelle que leur père²⁴. En 2003, 52 % des hommes âgés de 40 à 59 ans fils de cadres supérieurs étaient eux-mêmes cadres supérieurs alors que seuls 10 % des fils d'ouvriers du même âge occupaient le statut de cadre selon les dernières données disponibles de l'Insee²⁵. En revanche, 46 % des fils d'ouvriers étaient eux-mêmes ouvriers, contre 10 % des fils de cadres supérieurs. Cette faible mobilité place la France derrière l'Allemagne ou même l'Espagne en comparaison internationale. En témoignent les études récentes sur la mobilité sociale mesurée à l'aide des évolutions salariales entre générations²⁶.

LIEN ENTRE LA RÉMUNÉRATION DES PARENTS ET CELLE DES ENFANTS



Lecture : Plus la valeur est élevée, plus forte est la transmission des niveaux de revenus entre générations, donc plus réduite la mobilité intergénérationnelle des revenus.

Source : OECD 2010, repris de d'Addio (2007), estimations issues de diverses études

En raison notamment du ralentissement de la croissance, la richesse héritée devrait en outre peser d'un poids croissant dans la structure des inégalités au cours des décennies à venir²⁷, ce qui ne favorise pas la mobilité sociale.

Au total, le risque n'apparaît plus désormais ni également réparti ni aléatoire. Le « voile d'ignorance » sur lequel a reposé l'institution du modèle social, c'est-à-dire le postulat d'une égalité face à la probabilité du risque, s'est « déchiré »²⁸ : les individus ne sont pas également « équipés » pour y faire face.

DIAGNOSTIC PROSPECTIF

UN MODÈLE SOUMIS À DE MULTIPLES PRESSIONS À HORIZON DE DIX ANS

La soutenabilité financière de la protection sociale est fragilisée

Dans un contexte de sous-emploi et de croissance faible, ce qui réduit mécaniquement la part des cotisations sociales dans les recettes²⁹, la soutenabilité financière du système apparaît difficile au regard des besoins à financer. Les quatre branches du régime de base obligatoire de sécurité sociale devraient rester déficitaires de 9,3 milliards à horizon 2017, d'après les hypothèses retenues dans la loi de financement de la sécurité sociale de 2013. La Cour des comptes estime de son côté que d'ici à 2018, les déficits cumulés des branches famille et santé devraient atteindre 72 milliards d'euros et ceux de la branche vieillesse et du Fonds solidarité vieillesse 70 milliards³⁰.

Une segmentation accrue du marché du travail

La tendance à la polarisation des emplois aux deux extrêmes des niveaux de qualification, que l'on observe dans toutes les économies avancées³¹, devrait se poursuivre au cours des dix prochaines années. Les métiers de cadres et de professions intermédiaires pourraient représenter plus de 40 % des emplois en 2020 contre 35 % en 2000, tandis que la part des emplois d'ouvriers et d'employés qualifiés devrait diminuer et que celle des moins qualifiés se maintiendrait³². Cette polarisation de l'emploi, au regard de la forte dualité du marché du travail français, pourrait se traduire par une augmentation des inégalités socioéconomiques, avec un risque de précarisation pour les moins qualifiés, une concurrence et des risques de déclassement accrus, notamment pour les jeunes diplômés, et enfin un risque d'enfermement pour les salariés qui partent du bas de l'échelle des emplois.

24. Peugny C. (2013), *Du destin au berceau*, Paris, Seuil.

25. Insee (2006), *Données sociales, La société française* : www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=donsoc06ym.

26. D'Addio A. (2007), "Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations? A Review of the Evidence for OECD countries".

27. Piketty T. (2013), *Le Capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil.

28. Rosanvallon P. (2011), *La Société des égaux*, Paris, Seuil.

29. En 2010, plus des trois quarts des ressources perçues par le système de protection sociale sont assis sur les revenus du travail (Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2012).

30. Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale (2013).

31. Autor D. H. et Dorn D. (2009), « The growth of low skill service jobs and the polarization of the U.S. labor market », *NBER Working Papers*, n° 15150, juillet.

32. CGSP, *Prospective des métiers et qualifications*, à paraître.

Des principes émergents d'organisation des modèles sociaux

La France est une économie ouverte, européenne et mondialisée. Cette insertion se traduit notamment par le poids croissant dans le débat national de principes d'organisation de notre modèle social portés notamment par la Commission européenne et l'OCDE, et amenés à influencer le débat sur le devenir de notre modèle social. Il s'agit en particulier de l'activation de la dépense sociale et de l'individualisation. L'activation inscrit la fourniture des prestations sociales dans une logique de contrepartie, en mettant l'accent sur la responsabilité et l'autonomie individuelles. Ces principes questionnent l'organisation de l'État providence, en incitant à passer d'une logique collective à une logique individuelle, d'une logique de solidarité à une logique de responsabilité. La valeur croissante accordée à ces logiques relève également des évolutions économiques et sociales propres aux sociétés post-industrielles depuis les années 1980 où se déploie « l'âge de la singularité »³³.

UN MODÈLE QUI APPARAÎT DE MOINS EN MOINS ADAPTÉ AUX ÉVOLUTIONS SOCIOÉCONOMIQUES ACTUELLES ET FUTURES

Son fondement, la participation au marché du travail, s'effrite.

La France souffre d'un chômage structurel chronique au-dessus de 7 % depuis les années 1980 et les perspectives ne sont guère optimistes³⁴. Parmi les salariés, le marché du travail français se caractérise en outre par une forte dualisation entre contrat à durée indéterminée et contrats dits « atypiques », et par la faible mobilité professionnelle entre ces deux segments. La part des recrutements en contrats à durée déterminée (CDD) augmente tendanciellement depuis 2000, pour atteindre un peu plus de 82 % au premier trimestre 2013³⁵. Cette augmentation provient notamment du fort taux de rotation de ces contrats dont les durées sont particulièrement courtes (dans le tertiaire, la moitié a duré un ou deux mois, contre un peu moins de 40 % dans l'in-

dustrie et la construction). Le poids des emplois temporaires en France est passé de 6 % en 1982 à 15,1 % en 2012. Or le taux de transition vers l'emploi durable en France est l'un des plus faibles de l'Union européenne, à 10,6 % en 2010 contre 25,9 % en moyenne dans l'UE-27.

Les droits sociaux étant attachés en France au statut d'emploi, le sous-emploi comme la fragmentation des formes de travail posent la question de l'opportunité et des modalités selon lesquelles le travail peut conserver une place centrale dans le modèle (enjeux de la portabilité des droits sociaux et de la sécurisation des parcours professionnels). Cette question est d'autant plus centrale que la participation au marché du travail ne garantit pas toujours des conditions de vie décentes. En effet, même si on comptabilise les prestations et les transferts sociaux (primes pour l'emploi, allocations logement, etc.) et qu'on intègre les revenus du conjoint, un million de personnes exercent un emploi sans que leur niveau de vie parvienne au seuil de pauvreté (50 % du revenu médian). Entre 2003 et 2010, ce nombre a augmenté de 83 000 personnes³⁶.

Les nouveaux risques sociaux et la dimension plurielle des inégalités ne sont pas assez pris en compte

La protection sociale prend mal en compte les nouveaux risques sociaux : vieillissement, monoparentalité, déqualification, pauvreté des enfants et des jeunes, etc. Le modèle social est également peu adapté à la dimension plurielle des inégalités. Celle-ci tient non seulement à la multiplicité de leurs causes (sexe, lieu de résidence, origine ethnique, handicap, etc.)³⁷ mais aussi à la diversité de leurs conséquences (revenus, accès au marché du travail, aux services, etc.).

Les inégalités d'accès à des services essentiels sont ainsi importantes. Elles touchent les services publics au cœur du modèle et sont à la fois sociales et territoriales, par exemple en matière de santé³⁸. Sur la période 2000-2008, les écarts d'espérance de vie entre cadres et ouvriers atteignent par exemple 6,3 ans chez les hommes et 3 ans chez les femmes³⁹. L'accès aux soins est limité dans les régions rurales à faible densité de population⁴⁰, qui cumulent rareté des soins de proximité (médecins généralistes) et

33. Rosanvallon P. [2011], *op. cit.*

34. D'après les projections CAS-DARES, le taux de chômage pourrait atteindre 8,5 % en 2020 sur la base d'un taux de croissance annuel moyen du PIB de 1,9 % entre 2010 et 2020 (« Les métiers en 2020 », *Dares Analyses* n° 22, mars 2012).

35. « Les mouvements de main-d'œuvre au 1er trimestre 2013 », *Dares Analyses*, n° 53, 2013.

36. Données Insee.

37. Ces inégalités sont spécifiquement traitées dans la note *Quel modèle républicain ?*

38. Rican S., Jouglé É., Vaillant Z. et Salem G. [2013], « Les inégalités territoriales de santé » in Laurent É., *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, rapport du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.

39. Données Insee.

40. Coldefy M., Com-Ruelle L. et Lucas-Gabrielli V. [2011], « Distances et temps d'accès aux soins en France métropolitaine », *Questions d'économie de la santé*, n° 164.

éloignement des soins spécialisés (médecins spécialistes). Les inégalités sociales et territoriales concernent également l'accès à d'autres services essentiels à la vie quotidienne, comme le logement, la culture, l'inclusion bancaire, ou encore les transports collectifs et le numérique. Dans ce dernier cas, les inégalités se concentrent sur les possibilités d'accès aux réseaux (les territoires ruraux et les petites entreprises ont encore un accès très relatif au très haut débit) mais renvoient aussi à la question de l'équipement en terminaux fixes et mobiles. L'exclusion numérique persiste ainsi pour les populations les plus fragiles (personnes âgées ou à faible revenu, non-diplômés) qui risquent de se trouver de plus en plus marginalisées.

Enfin, les inégalités d'accès s'appréhendent aussi *via* les phénomènes de non-recours, par manque de ressources financières (enjeu du « reste à charge », notamment en matière de dépenses de santé), par méconnaissance de l'offre, ou encore par crainte de stigmatisation⁴².

UN MODÈLE INSUFFISAMMENT PRÉVENTIF

Dans un contexte d'émergence de nouveaux risques (chômage de longue durée, exclusion sociale, dépendance, etc.) et de contraintes budgétaires, le modèle social français est souvent jugé inefficace parce qu'il repose sur une action curative beaucoup plus que préventive :

- ▶ dans le champ de la *santé*, le montant des dépenses consacrées à la prévention (programmes de vaccination et campagnes de santé publique, notamment contre l'alcoolisme et le tabagisme) se situe en-deçà de la moyenne OCDE, à 2,1 % contre 2,9 % ;
- ▶ en matière de politiques d'*emploi*, la dépense d'intervention sur le marché du travail en France est essentiellement consacrée au maintien du revenu en cas de perte d'emploi (60 % des dépenses d'intervention sur le marché du travail en 2011 d'après Eurostat), plutôt qu'à la dépense active. Bien que leur part ait progressé

depuis vingt ans, les dépenses actives représentaient en 2011 moins de 30 % des dépenses en faveur de l'emploi, contre plus de 40 % dans les pays nordiques.

L'investissement social comme indicateur de la dépense préventive

Il n'existe pas de mesure consensuelle à ce jour de ce que représente la part « préventive » ou la part « curative » de la dépense sociale, les deux concepts étant débattus au sein de chaque poste de dépense. Toutefois, une littérature croissante utilise le concept d'« investissement social » pour donner un contenu théorique à l'idée de dépense préventive. Selon cette approche, encouragée par l'Union européenne⁴³, il s'agit de préparer plutôt que de réparer, en soutenant et en « équipant » les individus contre les nouveaux risques sociaux : risques de pauvreté et d'exclusion associés à la déqualification, à l'inactivité féminine (la présence d'enfants dans le foyer pouvant constituer un obstacle au maintien d'une activité professionnelle), à la transmission intergénérationnelle, etc. Les dépenses sociales sont considérées comme un investissement nécessaire pour répondre à ces besoins et garantir une croissance forte et durable, la protection sociale devenant un facteur productif. Cette optique qui conduit à faire entrer les dépenses d'éducation dans le champ des dépenses sociales cherche à concilier une logique individuelle de capacités (*capabilities*) avec un fort investissement de l'État *via* des dépenses sociales élevées.

Partant de la définition généralement donnée⁴³, on peut tenter d'objectiver l'investissement social dans un indicateur composite. Ce dernier peut être utilisé comme un bon moyen d'approximer la dépense préventive, en rassemblant les dépenses sociales dédiées à la prévention des risques d'exclusion du marché du travail tout au long de la vie⁴⁴. Dans cette version qui reste perfectible, car elle ignore notamment les dépenses préventives de santé, c'est en Suède que les dépenses d'investissement social rapportées au PIB sont les plus élevées (15 % en 2009), la France venant ensuite (11 %), en raison du niveau élevé

41. Hamel M.-P. et Warin P. (2010), « Non-Recours (*Non-take-up*) », in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.) (2010), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 3^e édition.

42. La Commission a présenté au début de l'année 2013 un « paquet investissements sociaux », qui fournit aux États membres des orientations pour l'élaboration de politiques sociales « plus efficaces et plus efficaces ».

43. Hemerijck A. (2012), « When changing welfare states and the eurocrisis meet », *Sociologica*, 1/2012; De Deken J. (2012), « Identifying the skeleton of the social investment state: defining and measuring patterns of social policy change on the basis of expenditure data ».

44. Depuis les dépenses pour la petite enfance permettant une socialisation précoce – corrélée à la réussite scolaire – jusqu'à la prise en charge collective de la dépendance permettant de limiter le retrait professionnel des femmes quinquagénaires en activité. L'indicateur en cours de construction au CGSP est un agrégat simple des postes de dépenses suivants, extraits des bases Eurostat : mesures de conciliation vie professionnelle/vie familiale : revenu de remplacement en cas de maternité y compris bénéfices de congés parentaux, primes de naissance, allocations familiales, crèches et aides à domicile pour la garde des enfants ; éducation et socialisation précoces : CITE de 0 à 6, les crèches étant comptabilisées dans le champ conciliation ; politique active du marché du travail ; réhabilitation : assistance dans les tâches de la vie quotidienne, allocations de soins, hébergement, intégration économique des handicapés, réadaptation ; prise en charge de la dépendance : assistance dans les tâches de la vie quotidienne, allocations de soins, hébergement.

des prestations familiales et des dépenses d'éducation avant 6 ans. L'indicateur situe donc la France au-dessus de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Toutefois, rapporté par habitant en parité de pouvoir d'achat, le niveau de dépenses d'investissement social de la France apparaît du même ordre que celui de l'Allemagne, derrière la Suède et devant le Royaume-Uni.

Des exemples de dépenses préventives dans le champ de la petite enfance et de l'éducation

Au-delà du niveau, l'efficacité de la dépense dépend également de son allocation. De ce point de vue, les résultats d'évaluations suggèrent que la dépense préventive ciblée sur les interventions les plus en amont sont les plus efficaces. Par exemple, les interventions précoces auprès des jeunes enfants et leur famille (soutien à la parentalité, intervention auprès d'enfants de milieux défavorisés) seraient particulièrement efficaces. L'évaluation la plus souvent présentée, sans doute parce qu'elle a été menée sur longue période, concerne un programme initié aux États-Unis, dans le Michigan, dans les années 1960 auprès d'enfants afro-américains âgés de 3 et 4 ans. Les enfants participants ont été suivis sur près de quarante ans, la dernière évaluation datant de 2005. Les résultats montrent que le groupe test obtient de meilleurs résultats en matière d'intégration sociale. Certains auteurs ont également tenté une quantification des coûts et des bénéfices pour la collectivité d'une telle action préventive : le coût de l'action (scolarisation précoce et soutien à la parentalité) est inférieur de 20 000 dollars aux bénéfices dégagés jusqu'aux 27 ans des enfants.

Sans s'appuyer sur des évaluations longitudinales de cette ampleur, des études européennes ont tenté de chiffrer le retour sur investissement pour la collectivité de la fourniture de certains services publics, notamment en matière d'accueil de la petite enfance. En France, une étude⁴⁵ estime que l'obtention d'une place en crèche a un effet positif sur l'activité des mères, tous niveaux de diplômes confondus, et pointe une différence de 15 % d'emploi à temps complet pour les mères qui ont pu confier leur enfant à une crèche. Si on prend pour valeur de base d'un emploi à temps complet un montant de 40 000 euros (soit le coût salarial moyen en France), le gain salarial des mères est de 6 000 euros annuels. L'évaluation des impacts pour la collectivité manque mais on peut raisonnablement penser que ceux-ci sont positifs.

HIGHSCOPE PERRY PRESCHOOL : VALEUR NETTE DES COÛTS ET BÉNÉFICES JUSQU'À 27 ANS (EN DOLLARS)

1. Coût du préscolaire pour l'enfant de 3-4 ans	12 148
2. Diminution du coût pour le gouvernement en matière de K-12 éducation spécialisée pour l'enfant (de la maternelle à la 12 ^e), 5 à 18 ans	6 365
3. Diminution des coûts directs du système judiciaire pénal pour l'activité criminelle de l'enfant*, 15-28 ans	7 378
4. Diminution des coûts directs du système judiciaire* pénal pour la projection de l'activité criminelle de l'enfant, 29-44 ans	2 817
5. Revenus supplémentaires dus à l'emploi de l'enfant, 19-27 ans	8 380
6. Projection des revenus supplémentaires dus à l'emploi de l'enfant, 28-65 ans	7 565
7. Diminution des pertes tangibles des victimes de crimes, 15-44 ans	10 690
Total des bénéfices	43 195
Total des bénéfices excluant les projections**	32 813
Bénéfices moins coûts	31 047
Bénéfices moins coûts excluant les projections**	20 665

Notes : toutes les valeurs sont nettes en dollars de 1996 au temps 0, calculées avec un taux d'escompte de 4 %.

* Les coûts directs du système judiciaire pénal sont les coûts administratifs de l'incarcération.

** Les bénéfices provenant de la projection de la diminution de l'activité criminelle [4] et des revenus supplémentaires anticipés dus à l'emploi [6] sont exclus.

Source : Heckman J.J. [2004], « Investir auprès des jeunes enfants » Conférence publique à l'université de Montréal.

Ces gains de l'investissement préventif suggèrent que l'allocation des dépenses sociales en France pourrait être rééquilibrée en direction de la prise en charge par la collectivité des enfants avant 6 ans. En dépit d'un fort investissement dans le financement des établissements du primaire et du secondaire (4,1 % du PIB en 2010, légèrement au-dessus de la moyenne OCDE), on constate que la répartition des dépenses entre les deux niveaux (primaire et secondaire) n'est pas équilibrée dans notre pays : les dépenses par lycéen y sont 38 % plus élevées que la moyenne OCDE, celles du primaire inférieures de 17 %. Or une grande part de l'apprentissage cognitif se joue dans les premières années de la vie et l'une des stratégies éducatives les plus efficaces pour les pouvoirs publics consiste à investir dès la petite enfance et jusqu'au deuxième cycle de l'enseignement secondaire⁴⁶.

45. Maurin E. et Roy D. [2008], *L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants*, www.cepremap.fr/depot/docweb/docweb0807.pdf.

46. OCDE [2012], *op. cit.*

GRANDES OPTIONS

Fondé sur le postulat d'égalité face au risque, le modèle social français semble désormais inadapté devant l'évolution des besoins sociaux et l'augmentation de l'inégalité face aux risques. Il se heurte également aux réticences de certains groupes à participer à la mutualisation des risques dans le cadre d'une protection sociale collective et d'une gouvernance centralisée, et à la montée de valeurs individualistes. Il doit se donner les moyens d'équiper les individus face au risque tout en assurant la cohésion sociale de la société française et l'adhésion à l'objectif qui lui est assigné. La place du travail est un enjeu qui irrigue toutes ces options, tant celui-ci est au cœur de notre modèle et au fondement de la citoyenneté économique.

QUELLE PRISE EN COMPTE DE LA SOLIDARITÉ DANS LE MODÈLE SOCIAL ?

La solidarité dans le modèle social français est originellement conditionnée à la participation au marché du travail et fondée sur le postulat de l'égalité de tous face à la probabilité de réalisation du risque. Face aux nouveaux risques sociaux et à la dimension plurielle des inégalités contemporaines, la protection a dû évoluer vers davantage d'universalisme. Cette mutation a été le plus souvent dictée par le pragmatisme sans faire l'objet d'un choix citoyen sur la place du travail et de la solidarité dans le modèle. La solidarité peut être entendue de deux manières :

- *solidarité envers les plus démunis*, ce qui suppose d'assumer pleinement la logique assistancielle sur laquelle la protection sociale repose de façon grandissante, en ciblant davantage les prestations sur ceux qui en ont le plus besoin. Une telle conception implique un consensus sur la définition des situations les plus intolérables, qui nécessitent une intervention publique de nature assistancielle. Il s'agit aussi, par ces transferts, de favoriser la mobilité sociale en n'enfermant pas certains individus dans des situations de marge ;
- *solidarité inconditionnelle*, en accordant aux individus des droits sociaux indépendamment de leur situation socioéconomique. La mise en place de droits universels revient à ne plus attacher les droits sociaux au travail mais à l'individu et à accroître ces droits pour tenir compte des nouveaux risques sociaux. Il s'agit dans ce cas de rendre l'accès à ces droits égaux pour tous les individus, de les doter d'égales capacités à faire face aux risques, et de favoriser une citoyenneté

sociale plus qu'économique. L'objectif est ici de tendre à l'égalité pour tous et de réduire les inégalités entre les positions sociales. Cela suppose de définir l'étendue des droits sociaux qui relèvent de l'intervention publique et d'organiser leur portabilité.

L'objectif est de renforcer la cohésion sociale et d'établir une sorte de contrat moral entre les individus et la société. Il n'en demeure pas moins que, dans un contexte de contrainte budgétaire, la participation de chacun à la production collective est indispensable à la soutenabilité financière du modèle. Dès lors, la solidarité devrait également faire l'objet d'une réflexion sur les droits et les devoirs qui y sont assortis.

Questions à mettre en débat

- ▶ Quels risques sociaux la collectivité doit-elle couvrir ?
- ▶ Quelles parts respectives le modèle social doit-il accorder aux principes d'universalité, de contributivité, de redistribution ?
- ▶ Quels critères de ciblage retenir pour qualifier les individus démunis, au-delà du revenu ?
- ▶ Quelles contreparties à la solidarité : travail, investissement dans des activités associatives, service civique, etc. ?
- ▶ Quelle place du travail dans le modèle (activation des dépenses d'assistance, moyens accordés à la sécurisation des parcours, niveau de protection de l'emploi) ?
- ▶ Quel équilibre entre assurances privées ou collectives ? Faut-il définir un socle commun de protection sociale complété par un système de protection sociale à la carte ?

QUELLE PLACE DE L'IMPÔT, DES TRANSFERTS ET DES SERVICES PUBLICS DANS LA REDISTRIBUTION ?

L'impact redistributif du modèle social français dépend de :

- ▶ la redistribution en espèces qui repose sur trois instruments : les prestations, l'imposition du revenu et les cotisations sociales ;
- ▶ la redistribution en nature *via* la fourniture de services publics gratuits, qui sont des outils de redistribution entre tous les citoyens.

Sur la période récente, l'impact redistributif des canaux traditionnels de la redistribution (prestations et impôt sur le revenu) s'est amoindri, tandis que celui du financement de la protection sociale s'est accru. Les services publics

apparaissent comme les instruments de redistribution les plus efficaces du point de vue de la réduction des inégalités de niveau de vie entre les individus.

Si l'on choisit d'accorder davantage d'importance à la lutte contre les inégalités dans le modèle social, la part qui devrait être assignée à chacun de ces outils dans la redistribution, à coût budgétaire donné, doit faire l'objet d'une stratégie claire. Cette question touche à la fois aux modalités de financement de la protection sociale et au caractère plus ou moins redistributif que l'on souhaite donner au modèle social.

La réflexion doit notamment porter sur le financement de la partie assurantielle et assistancielle de la protection sociale et sur son impact redistributif : les cotisations ne sont payées que par ceux qui travaillent et le financement par l'impôt sur le revenu tel qu'il est actuellement calibré ne fait porter cette solidarité que sur une part de la population.

Si la lutte contre les inégalités fait l'objet d'une priorité accrue, cela suppose de mobiliser davantage l'impôt comme outil de redistribution central, et de réfléchir à la fois sur sa progressivité et sur son assiette. La fourniture de services publics universels de qualité doit demeurer une composante forte du modèle redistributif mais leur gratuité peut être discutée.

Ces questions ne peuvent pas être pensées indépendamment de celles de la compétitivité coût (coût du travail, modes de fixation et de négociation salariale) et hors coût des entreprises françaises, ainsi que des modes de gouvernance du modèle (place respective de l'État et des partenaires sociaux).

■ Questions à mettre en débat

- ▶ Quel(s) mode(s) de financement conjuguent au mieux lutte contre les inégalités (versant redistribution) et enjeux de compétitivité coût (versant financement) ?
- ▶ Faut-il élargir le financement du modèle dans le sens d'une plus grande participation de tous les citoyens (aller par exemple vers une fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG) ?
- ▶ Quel financement des services publics ?
- ▶ La protection de l'emploi peut-elle être un outil de lutte contre les inégalités ?
- ▶ L'ordre public social (la régulation du travail ne peut déroger à un niveau inférieur que dans un sens plus favorable au salarié) et la place du dialogue social sont-ils des variables d'ajustement de cette redistribution ?

QUELLE PART DES RESSOURCES TRANSFÉRER DE L'ACTION CURATIVE VERS L'ACTION PRÉVENTIVE FACE AUX RISQUES CONTEMPORAINS ?

La protection sociale a été conçue pour répondre à des risques sociaux circonscrits, dans une logique assurantielle. La survenue d'un risque (maladie, chômage, vieillesse, charges familiales) impliquait la mise en œuvre d'un mécanisme de soutien du revenu par le biais du versement de prestations. La soutenabilité financière et l'efficacité du modèle social sont aujourd'hui ébranlées par la persistance d'un chômage de masse, pour partie de longue durée, ce qui oblige à s'interroger sur son devenir. L'enjeu est d'adapter le modèle pour mieux prendre en compte les nouveaux risques sociaux et la dimension plurielle des inégalités en travaillant notamment sur la capacité des individus à y faire face.

À cette fin, au-delà des seules dépenses de maintien ou de soutien des revenus liés au travail en cas de risques de chômage, de maladie ou de rupture familiale, les dépenses pourraient être orientées vers des investissements sociaux destinés à réduire en amont les inégalités face aux risques, et à équiper les individus de manière à les rendre libres et autonomes dans leurs choix. Il ne s'agirait pas de réduire les dépenses sociales mais de les réorienter de manière à faire de ces dépenses un investissement productif qui permettrait d'accroître tant la quantité que la qualité de capital humain. En ce qui concerne la quantité, l'enjeu serait d'assurer la participation du plus grand nombre de personnes possible à la production, en soutenant la natalité, en développant l'emploi des femmes et des seniors et en évitant l'exclusion durable de certaines personnes du marché du travail. En ce qui concerne la qualité du capital humain, il s'agirait d'investir dans la formation tout au long de la vie, dès la petite enfance et jusqu'à la formation professionnelle continue, et d'améliorer la qualité des emplois.

Ces investissements sociaux devraient conduire à améliorer la compétitivité hors coût de la France en augmentant le niveau de capital humain et la qualité des services publics. Mais ces orientations doivent être cohérentes avec les choix réalisés en matière de modèle productif et avec le développement d'emplois qualifiés pour éviter tout gâchis en matière de capital humain ou des phénomènes de déclassement. Ces investissements pourraient également contribuer à lutter contre la polarisation de la structure des emplois qui devrait se renforcer d'ici dix ans.

Si l'on souhaite davantage miser sur les dépenses préventives, il faudrait au préalable définir les actions les plus susceptibles de prévenir les risques :

- ▶ par type de public (conjugaison de la prévention précoce sur les populations vulnérables avec un maintien nécessaire de dépenses curatives dans certaines situations) ;
- ▶ ou par type de risques.

■ Questions à mettre en débat

- ▶ Où placer la frontière dans les dépenses entre curatif et préventif, notamment en matière d'éducation et de formation ?
- ▶ Quel doit être l'équilibre entre les dépenses d'assistance et les dépenses préventives dans cette optique ?
- ▶ Sous contrainte budgétaire, quel doit être le séquençage de la réallocation des dépenses : comment allouer simultanément des fonds à l'investissement social dont les effets sont attendus à long terme et maintenir les dépenses curatives d'indemnisation/prestations ?
- ▶ Faut-il exiger de toutes les dépenses sociales qu'elles aient un rendement ? Certaines ne relèvent-elles pas d'une logique de solidarité pure ?
- ▶ Quel rendement attend-on de ces investissements ? Avec quels indicateurs peut-on les évaluer ?
- ▶ Quelle gouvernance de ces politiques d'investissement social ?

QUELLE FRANCE DANS 10 ANS ?

Contributeurs : Claire Bernard, Hélène Garner, Camille Guezennec, Guillaume Malochet, Christine Raynard, Alain Trannoy.

Retrouvez les dernières actualités
du Commissariat général
à la stratégie et à la prospective sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Lors du séminaire gouvernemental de rentrée du 19 août 2013, le Président de la République a souhaité que soit engagée sans attendre une démarche, largement concertée, visant à définir une stratégie à 10 ans pour notre pays.

La définition d'une telle stratégie recouvre plusieurs objectifs :

- montrer un chemin qui permet à notre pays d'avancer avec des repères et des indicateurs clairement identifiés ;
- engager des choix collectifs qui organisent les transitions majeures ;
- adapter nos politiques et nos instruments en fonction des objectifs visés ;
- ouvrir une large concertation avec l'ensemble des forces vives.

A l'issue du séminaire, le Premier ministre a confié au Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) la préparation de ce projet en identifiant notamment 5 enjeux essentiels : l'avenir du modèle de production, la réforme de notre modèle social, la soutenabilité de notre modèle de croissance, les mutations de la société française et le projet européen.

Le rapport du CGSP sera remis au Président de la République et au Premier ministre à la fin 2013. Ce rapport aura en particulier pour ambition de :

- clarifier un certain nombre de perspectives pour les 10 ans à venir au travers d'un diagnostic prospectif, se fondant sur des constats le plus possible partagés ;
- proposer parmi les choix possibles un nombre restreint de priorités nationales ;
- fixer autour de ces priorités des objectifs concrets et chiffrés de nature à mobiliser les forces vives et l'ensemble du corps social au-delà d'une seule législature.

 Plus d'infos sur www.strategie.gouv.fr



La Note d'introduction au débat "Quel modèle social ?"
- septembre 2013 est une publication du Commissariat général
à la stratégie et à la prospective

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry, commissaire général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange, adjoint au commissaire général

Secrétaire de rédaction : Olivier de Broca

Impression : Commissariat général à la stratégie et à la prospective
Dépôt légal : septembre 2013 - N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable
de la communication - 01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Créé par décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se substitue au Centre d'analyse stratégique. Lieu d'échanges et de concertation, le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.



www.strategie.gouv.fr