

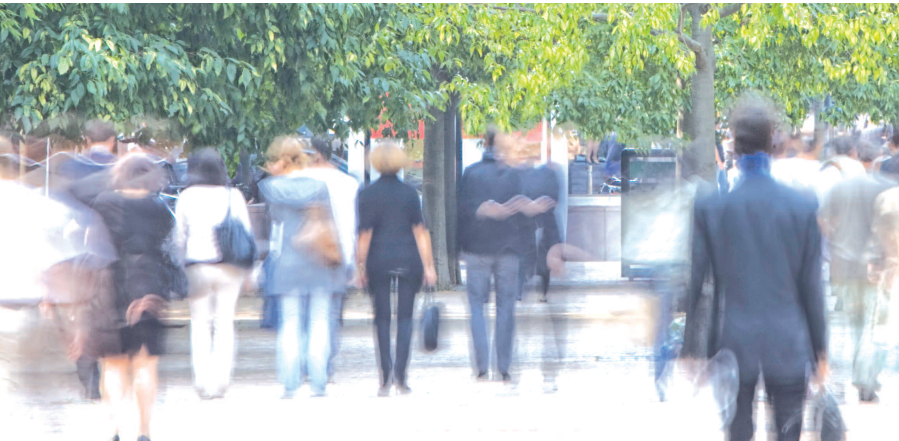


PREMIER MINISTRE

## Commissariat général à la stratégie et à la prospective

OCTOBRE 2013

# SYNTHÈSE



# QUELLE FRANCE 10 D'ANS ANS ?

Note d'introduction au débat national disponible sur <http://www.strategie.gouv.fr/blog/2013/09/note-quel-modele-social/>

## Quel modèle social ?

Rappelons que le modèle social français repose sur trois piliers :

- ▶ des assurances sociales collectives financées par des cotisations sur les salaires et gérées par les partenaires sociaux pour la couverture de la maladie, du chômage, de la vieillesse et des charges familiales ;
- ▶ des prestations d'assistance distribuées sous conditions de ressources, financées par l'impôt et gérées par l'État et les collectivités territoriales ;
- ▶ des services publics fournis à titre gratuit et universels (notamment l'éducation et la santé), financés et gérés par l'État.

Le modèle social français se distingue ainsi du modèle anglo-saxon comme du modèle nordique. Le premier repose sur une solidarité de base entre les citoyens financée par l'impôt. Il fournit une aide limitée aux plus démunis, la protection individuelle contre les risques relevant principalement de l'assurance privée. Le second est fondé sur l'accès universel aux droits sociaux et aux services publics financés par l'impôt.

Face aux nouveaux risques sociaux (chômage de longue durée, familles monoparentales, etc.) et à la montée des inégalités, la protection sociale a évolué en France vers davantage d'universalisme, avec la création de minima sociaux – comme le RMI (Revenu minimum d'insertion) devenu RSA (Revenu de solidarité active) – ou la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU). Aujourd'hui, notre modèle social se caractérise donc par la coexistence de plusieurs modes de protection

Élaboré pendant les Trente Glorieuses et fondé sur l'idée de permettre à tous les citoyens de "vivre dignement", le modèle social français apparaît aujourd'hui ébranlé. De nouveaux risques sociaux, comme le chômage de longue durée ou la dépendance, et la montée des inégalités le fragilisent. Son financement est de plus en plus problématique. Or ce modèle social est un élément essentiel de la cohésion sociale et de l'identité française. Il s'agit aujourd'hui de repenser ses objectifs et les moyens qui lui sont attribués, en tenant compte de la position de la France dans une économie européenne et mondialisée.





(assurances et assistance) et de financements (cotisations et impôts), dont l'efficacité est mise en doute. Son financement déséquilibré, l'augmentation continue du chômage et l'accroissement des inégalités lui font traverser une crise de légitimité.

## UN MODÈLE APPRÉCIÉ PAR LES FRANÇAIS

82 % des citoyens se déclarent attachés à ce modèle social, 86 % y voyant un élément fort de l'identité nationale. Ses acquis sont nombreux : la France fait mieux que ses voisins européens pour le taux de fécondité, que l'Allemagne pour le nombre d'années de vie en bonne santé et que la Grande-Bretagne pour la scolarisation des 15-19 ans. Elle réussit aussi relativement mieux à limiter le risque de pauvreté et d'exclusion, remplissant ainsi l'un des objectifs centraux assignés au modèle social : la garantie de ressources minimales permettant à tous les citoyens de vivre dignement.

## UN SYSTÈME COÛTEUX DONT L'EFFICACITÉ EST DISCUTÉE

En 2013, la France est parmi les pays développés celui dont les dépenses de protection sociale sont les plus élevées : elle y consacre 33 % du PIB (Produit intérieur brut) contre 28 % en Suède et 23 % en Grande-Bretagne.

Face à l'importance des dépenses engagées, l'efficacité du modèle est discutée. Alors que le système de santé était jugé parmi les meilleurs au monde, ses performances sont désormais estimées "moyennes" par rapport au reste de l'Union européenne. Les tests internationaux qui évaluent le niveau d'éducation classe la France au 11<sup>e</sup> rang en 2009, à égalité avec l'Allemagne. Le pouvoir redistributif de l'impôt et des prestations sociales en matière de lutte contre les inégalités de niveaux de vie s'érode depuis les années 1990. Celui des services publics est essentiel mais des inégalités d'accès demeurent importantes.

## LA COMPLEXITÉ DU MODÈLE FAIT NAÎTRE UNE CERTAINE DÉFIANCE

Le système souffre d'une certaine opacité dans son organisation. La multiplicité des régimes – on en dénombre près de 600 pour la retraite de base – l'accumulation de prestations sociales ciblées, la complexité des règles permettant d'accéder à certains droits alimentent la défiance des citoyens à l'égard de ce modèle.

Le délitement du lien social diminue l'adhésion à ce modèle basé sur la solidarité et le consentement à le financer. Les débats publics sur son avenir se sont polarisés ces dernières années, focalisant les discussions sur des oppositions sociétales : fonctionnaires/salariés, travailleurs/assistés, riches/pauvres...

## UN ENCHEVÊTREMENT D'ACTEURS ET DE COMPÉTENCES

Le rôle du paritarisme dans la gestion de la protection sociale, associant les syndicats de salariés et d'employeurs, s'il reste important, laisse une part croissante à l'intervention de l'État et aux organismes complémentaires. Depuis 1996, le budget de la Sécurité sociale est ainsi voté par le Parlement qui fixe les grandes lignes en matière de recettes et de dépenses.

La décentralisation a également accentué la complexité de la gestion du modèle. Les collectivités territoriales, et surtout les conseils généraux, sont devenus des acteurs pivot de la conduite des politiques sociales sans que l'État ait complètement abandonné ses prérogatives. En découle un manque de clarté sur les acteurs responsables, sur des sujets centraux comme la formation professionnelle ou l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

## L'ORIGINE SOCIALE CONTINUE DE PESER SUR LES PARCOURS

Malgré une éducation gratuite et de qualité, l'origine socio-économique des parents reste un élément décisif dans la réussite scolaire et, par la suite, professionnelle des jeunes. Les élèves issus de milieux défavorisés sont presque trois fois plus susceptibles d'obtenir de mauvais résultats à l'école que leurs camarades nés dans des familles plus aisées. Parmi les pays développés, la France se place comme un de ceux qui parviennent le moins à modifier l'influence de la catégorie socio-professionnelle des ménages sur les résultats scolaires.

Cette difficulté à remettre les élèves sur un pied d'égalité est préoccupante. Les plus "faibles", sortant du système éducatif avec peu ou pas de qualifications, sont moins armés face au risque de chômage. Et ceci n'est pas compensé par la formation continue, dont l'accès est inégalitaire : en 2010, 35 % des cadres en ont bénéficié contre 23 % des ouvriers. De plus, la formation initiale qualifiante pour adulte est moins fréquente que dans d'autres pays de l'Union européenne, comme la Suède ou le Royaume-Uni.

Or ce type de cursus apparaît primordial pour permettre une ascension dans les parcours professionnels.

La mobilité sociale a ainsi peu progressé au cours des dernières décennies, plaçant la France derrière l'Allemagne ou la Suède.

## Un modèle social à faire évoluer

### UN HORIZON ASSOMBRI PAR DE NOMBREUSES CONTRAINTES

Le financement de la protection sociale devient une équation de plus en plus difficile. Alors que les besoins progressent, le contexte de croissance faible et de sous-emploi réduit la part des cotisations sociales dans les recettes. La Cour des comptes a estimé qu'en 2018, le déficit des branches famille et santé de la sécurité sociale devrait atteindre 72 milliards d'euros, celui de la branche vieillesse près de 70 milliards d'euros.

Les inégalités sociales pourraient s'accroître. En effet, dans les dix prochaines années, le marché du travail va évoluer : les métiers de cadres et professions intermédiaires devraient augmenter ; la part des ouvriers et employés qualifiés tendra à diminuer alors que les emplois du bas de l'échelle vont se développer. Des risques de précarisation des moins qualifiés et de déclassement des plus qualifiés existent.

Dans une économie ouverte, européenne et mondialisée, le débat sur le modèle social se trouve en outre influencé par de nouveaux principes, notamment "l'activation de la dépense", c'est-à-dire l'idée d'une contrepartie à l'attribution de prestations sociales, qui met en avant la responsabilité individuelle. Ces principes questionnent l'organisation de l'État providence français. *Un modèle qui semble de moins en moins adapté aux évolutions en cours.*

En France, l'acquisition des droits sociaux passe originellement par l'occupation d'un emploi. Ce fondement est bousculé par la persistance d'un niveau de chômage important. Il l'est aussi par les mutations du marché du travail, où la part des contrats à durée déterminée dans les embauches ne cesse de progresser, tandis que la transition vers un poste stable s'effectue plus difficilement en France que dans les autres pays de l'Union européenne. Enfin, l'emploi ne garantit pas toujours des conditions de vie décentes : un million de personnes ayant un travail

vivent en dessous du seuil de pauvreté, malgré l'apport de prestations sociales. Dès lors, le travail peut-il rester la pierre angulaire du modèle social ?

Par ailleurs, la protection sociale peine à prendre en compte l'évolution des risques sociaux : le vieillissement/la dépendance, les familles monoparentales, la pauvreté des jeunes, etc. Le modèle social ne parvient pas à combler les inégalités sociales et territoriales dans l'accès aux services essentiels, comme la santé. Les écarts d'espérance de vie entre cadres et ouvriers atteignent 6,3 ans chez les hommes. L'accès aux soins est limité dans les régions rurales. Ces inégalités d'accès concernent également le logement, la culture, les transports collectifs et le numérique.

L'effectivité du modèle est également minée par l'ampleur du non-recours aux droits sociaux : par crainte d'être stigmatisées ou par méconnaissance, de nombreuses personnes ne font pas appel à certains services ou prestations.

### LE VOLET PRÉVENTION EST INSUFFISANT

Le modèle français est souvent jugé inefficace parce qu'il repose davantage sur la réparation que sur la prévention des risques. Dans le budget de la santé par exemple, le montant des dépenses affectées à la prévention est inférieur à la moyenne des pays développés (2,1 % contre 2,9 %). Or, aujourd'hui, il apparaît de plus en plus nécessaire de faire de la dépense sociale une dépense "productive". Selon cette approche, encouragée notamment par l'Union européenne sous le terme "d'investissement social", il s'agit de préparer les individus, en les "équipant" contre les risques, plutôt que de réparer. Cette approche conduit à faire entrer les dépenses d'éducation dans le champ des dépenses sociales et à considérer la protection sociale comme un facteur productif.

Certaines études ont en outre montré que les interventions qui se jouent très en amont sont les plus pertinentes, à l'exemple du soutien aux jeunes enfants de milieux défavorisés. Aux États-Unis, des enfants âgés de 4 ans ainsi accompagnés ont obtenu de bons résultats en matière d'intégration sociale. Le coût de cette action a été évalué : il est inférieur aux bénéfices retirés par la collectivité. En France, des études montrent que l'obtention d'une place en crèche fait progresser l'activité des mères, tous diplômes confondus.

Ces effets positifs de l'investissement social suggèrent que les dépenses pourraient être réorientées vers la prise en charge collective des moins de 6 ans.

## Quelques scénarios pour faire évoluer le modèle social

### Quelle solidarité dans le modèle social ?

La solidarité peut être considérée de deux façons :

- ▶ solidarité envers les plus démunis. Cela suppose d'assumer la logique d'assistance sur laquelle la protection sociale repose de plus en plus, en ciblant les publics qui en ont le plus besoin. Cette solidarité implique un consensus sur les situations les plus intolérables, nécessitant l'intervention publique sans que celle-ci enferme les individus dans la marginalité ;
- ▶ solidarité inconditionnelle. Elle revient à accorder des droits sociaux aux individus, indépendamment de leur travail et de les doter d'égales capacités à faire face aux risques, afin de réduire les inégalités entre positions sociales. Cela implique de définir l'étendue de ces droits.

Étant donné la contrainte budgétaire, la participation de chacun à la production est essentielle à la survie financière du modèle social et à son acceptabilité par l'ensemble des citoyens. Dès lors, les droits et les devoirs assortis à la solidarité, qui sont aussi les bases de la cohésion sociale, devraient faire l'objet d'une réflexion collective.

Dans ce cadre, plusieurs questions sont à débattre : quels risques sociaux la collectivité doit-elle couvrir ? Quelles contreparties à la solidarité ? Quelle place du travail dans le modèle social ? Quel équilibre entre assurances privées ou collectives ? Faut-il définir un socle commun de protection sociale complété par un système à la carte ?

### Comment améliorer la redistribution ?

Si l'on souhaite que le modèle social joue un rôle plus efficace dans la lutte contre les inégalités, il importe d'adopter une stratégie claire dans la place accordée à l'impôt, aux cotisations sociales, aux prestations et aux services publics dans la redistribution. L'impôt pourrait être davantage mobilisé ce qui nécessiterait de réfléchir sur sa progressivité et son assiette. L'accès à des services publics de qualité doit rester une composante forte mais leur fourniture à titre gratuit peut être discutée.

Plusieurs options peuvent être envisagées : quel mode de financement des services publics ? Faut-il une plus grande participation de tous les citoyens ? Comment concilier au mieux un mode de financement permettant de lutter contre les inégalités et d'assurer la compétitivité ?

### Comment orienter davantage les dépenses sociales vers la prévention ?

L'idée de réorienter les dépenses sociales pour en faire un investissement productif est centrale. Ce déploiement permettrait d'intégrer le plus grand nombre, en développant l'emploi des femmes et des seniors et en évitant l'exclusion de nombreuses personnes du marché du travail. Il permettrait aussi de renforcer la qualité du capital humain, en mettant l'accent sur la socialisation et l'éducation par la prise en charge des individus dès la petite enfance et la formation professionnelle tout au long de la vie.

Ce choix soulève quelques interrogations : comment allouer un budget à l'investissement social dont les effets se produiront dans quelques années et maintenir les indemnités et prestations de réparation ? Quel équilibre entre les deux ? Certaines dépenses ne relèvent-elles pas d'une pure logique de solidarité, sans qu'on exige d'elles un rendement ?

➔ Toutes les infos sur "Quelle France dans 10 ans ?"  
sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



La synthèse de la note d'introduction au débat national "Quel modèle social ?" - octobre 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  
Rédaction : Nathalie Quéruel  
Impression : Commissariat général à la stratégie et à la prospective - Dépôt légal : octobre 2013 - N° ISSN : 1760-5733  
Contacts presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la communication - 01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38 - jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr  
Magali Madeira, chargée de mission communication - magali.madeira@strategie.gouv.fr - 01 42 75 60 39 / 06 16 22 29 84