

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

CONCOURS EXTERNE

4^{ème} épreuve d'admissibilité

QUESTIONS SOCIALES

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de questions sociales consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve de questions sociales a pour objet, à partir d'une mise en situation au sein de l'administration, d'apprécier la maîtrise par le candidat des connaissances de base dans cette matière, sa compréhension des enjeux et sa capacité de relier les approches juridique, financière et institutionnelle pour construire une analyse et formuler des recommandations. Il ne s'agit pas d'une note de synthèse et la seule exploitation du dossier fourni ne permet pas de répondre à la question posée.

Cette épreuve n'est pas une épreuve de droit de la sécurité sociale ni de droit du travail mais suppose de disposer d'un socle de connaissances juridiques dans les deux grands domaines des politiques sociales :

- les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- les politiques de protection sociale et de solidarité.

Elle doit permettre de mesurer la maîtrise par les candidats des principaux enjeux des politiques sociales (enjeux démographiques et sociétaux, financiers, de gouvernance, européens et d'efficacité). Le dossier fourni en appui, qui ne dépasse pas vingt-cinq pages, doit être utilisé par le candidat pour appuyer sa démonstration grâce à l'exploitation de documents de réflexion voire de données chiffrées. Le candidat doit faire preuve de cohérence et de clarté dans ses analyses et formuler des propositions argumentées et opérationnelles.

SUJET

Mmes Caroline Guibet-Lafaye et Annick Kieffer (2012) notent que « *la cohésion sociale fait l'objet d'une préoccupation politique explicite. Elle est souvent évoquée dans le discours politique et social, dans un contexte où sont mises en évidence des difficultés, en l'occurrence une peur de la détérioration du contexte social, une instabilité généralisée, un manque de certitude concernant les façons de procéder face à des situations sociales inédites* »¹.

En France, en 2002, M. Jean-Louis Borloo, alors ministre du Travail, du Logement et de la Cohésion sociale a décrété un « Plan national de cohésion sociale ». Au niveau Européen, le Conseil de l'Europe a défini une « stratégie de cohésion sociale » en 2004. L'un des points de la stratégie européenne porte sur « *l'intégration du social dans la vie économique* »². La Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), créée en 2010, a pour mission de concevoir, piloter et évaluer les politiques publiques de solidarité, de développement social et de promotion de l'égalité, afin de favoriser la cohésion sociale et le soutien à l'autonomie des personnes. Fin 2017, le Président de la République, M. Emmanuel Macron, formulait les vœux d'une année 2018 de la cohésion sociale.

Les inégalités sociales et économiques sont observées et ont augmenté dans de nombreux systèmes marqués par l'importance des mécanismes de marché qui ont été à l'œuvre dans les politiques économiques au cours des dernières décennies. Les disparités sont acceptées dans la mesure où les personnes les moins privilégiées de la société pensent qu'elles ont la chance de pouvoir améliorer leur situation. Si tel n'est pas le cas, ces disparités socio-économiques peuvent être une menace à la cohésion sociale. Les récents mouvements sociaux mettent au premier plan les questions liées aux conditions matérielles d'existence. L'épidémie de la Covid-19 et la crise économique peuvent avoir un impact plus important sur les populations les plus vulnérables. Des efforts doivent être conduits pour maintenir et renforcer la cohésion sociale.

Administrateur(trice) civil(e) au sein de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) du ministère des Solidarités et de la Santé, vous êtes chargé(e) de rédiger une note présentant des orientations de cohésion sociale en mobilisant les leviers de l'intervention publique qui permettent d'y répondre.

1 - C. Guibet-Lafaye & A. Kieffer (2012). *Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l'État social. L'Année sociologique*, vol. 62(1), 195-241. doi:10.3917/anso.121.0195.

2 - European committee for social cohesion (2004) *A new strategy for social cohesion (revised strategy)* https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf

	Documents joints	Pages
1.	« Pour l’opinion, la cohésion sociale repose sur les efforts de chacun et l’action des pouvoirs publics », Baromètre de la cohésion sociale, Sandra Hoibian, <i>CREDOC</i> , n° 275, pages 12 à 24, juin 2011 (extraits)	1 à 4
2.	« L’illusion dangereuse de l’égalité devant l’épidémie », Didier Fassin, <i>Collège de France</i> , www.college-de-france.fr , 16 Avril 2020 (extraits)	5 à 7
3.	« Les politiques de cohésion sociale – Acteurs et instruments », travaux coordonnés par Christophe Fourel et Guillaume Malochet, <i>Centre d’analyse stratégique et Direction Générale de la Cohésion Sociale</i> , Rapport & Documents n° 55, pages 22 à 27, février 2013 (extraits)	8 à 11
4.	« Fractures et Transitions : Réconcilier la France », avis du Conseil économique, social et environnemental, présenté par Michel Badré et Dominique Gillier au nom de la Commission temporaire, <i>Journal Officiel de la République Française</i> , pages 22 à 27, mars 2019 (extraits)	12 à 15
5.	« Les quatre leviers de la redistribution », Elvire Guillaud et Michaël Zemmour, <i>LIEPP Policybrief n°31</i> , juillet 2017, adapté (extraits)	16 à 20

Liste des sigles :

ACS :	Aide au paiement d'une complémentaire santé
AME :	Aide médicale de l'Etat
CESE :	Conseil économique, social et environnemental
CICE :	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CREDOC :	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSG :	Contribution sociale généralisée
DDFE :	Délégation aux droits des femmes et à l'égalité
EHESS :	Ecole des hautes études en sciences sociales
INED :	Institut national d'études démographiques
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
ISF :	Impôt de solidarité sur la fortune
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
PIB :	Produit intérieur brut
PISA :	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PUF :	Presses universitaires de France
RSA :	Revenu de solidarité active
SMIC :	Salaire minimum de croissance

[...]

1. La cohésion sociale évoque surtout la qualité des relations entre les citoyens

La notion de « cohésion sociale » rencontre, depuis une vingtaine d'années, un écho grandissant dans les médias, le monde politique, associatif, professionnel ou institutionnel. Organismes internationaux, Union européenne, ministères² l'ont mis au rang de leurs objectifs politiques ou de leurs préoccupations, parfois en lieu et place de concepts connexes tels que la « solidarité » ou l'« action sociale », la « paix sociale », la « réduction des inégalités ».

Elaboré par Emile Durkheim en 1893³, le concept a largement évolué au cours du temps et il revêt aujourd'hui des acceptions multiples, tant les approches conceptuelles ont été nombreuses et fluctuantes selon les périodes, les cultures ou le rôle des acteurs impliqués⁴. Difficile d'en donner une définition stabilisée et exhaustive. On pourra néanmoins évoquer les dimensions suivantes :

- la notion d'unité. Au sens étymologique, la cohésion se définit comme la propriété d'un ensemble - unité - dont toutes les parties sont intimement unies. Celle-ci peut tout à la fois signifier une unité des valeurs, des normes, un projet commun. On pourra notamment se référer à la notion de capital social défini par Robert D. Putnam comme « un ensemble de relations, de valeurs et de normes communes et de confiance qui permet une action collective en vue d'objectifs partagés »⁵.
- la réduction des inégalités est également souvent invoquée, de façon à ce que « les écarts entre les individus et les groupes sociaux [soient] réduits ou du moins acceptables »⁶. La cohésion sociale recouvre également la recherche de la lutte contre les exclusions (prise en charge du handicap, des personnes âgées, aide aux familles vulnérables...) et les mécanismes de redistribution et de protection sociale.
- mais la cohésion sociale dépasse le périmètre traditionnel de l'action sociale - qui intervient traditionnellement en réparation des ruptures - pour s'intéresser aux modes de création des liens sociaux, intégrant le « vivre-ensemble » et la citoyenneté. La cohésion sociale est la force des liens sociaux qui unissent les membres d'un groupe social. A ce titre, la participation à la vie sociale, que ce soit à travers l'engagement politique, associatif, ou syndical, peut en constituer un marqueur.

2. L'Unesco promeut la cohésion sociale en mars 1995, à Copenhague, au sommet mondial pour le développement social. Le Traité de Lisbonne (2009) consacre la triple ambition de la « cohésion économique, sociale et territoriale » parmi les objectifs de l'Union européenne.

3. Emile Durkheim, De la division du travail social, étude sur l'organisation des sociétés supérieures, Thèse présentée à la Faculté des lettres de Paris, Alcan, Paris, Presses Universitaires de France (réédition 1978).

4. Parmi les nombreuses discussions sur le sujet, voir par exemple le guide méthodologique du Conseil de l'Europe :

« La cohésion sociale n'est pas un concept « scientifique » ou technique. Elle résulte plutôt d'exercices interprétatifs que les acteurs institutionnels et les individus autonomes dégagent dans l'exercice de leur responsabilités collectives face à la résolution des conflits ». Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale. Guide méthodologique, Editions du Conseil de l'Europe, 2005.

5. Robert D. Putnam, « Tuning in, tuning out. The strange disappearance of social capital in America », Political Science and Politics, vol. 28, n°4, 1995, p. 664-683.

6. « Dans son acception courante, la cohésion sociale comporte trois composantes : l'égalité, le lien social et l'unité. Elle qualifie un état social dans lequel les écarts entre les individus et les groupes sociaux seraient réduits ou du moins acceptables et où les individus seraient insérés dans des liens d'appartenance leur donnant le sentiment d'être membres à part entière d'une même communauté pacifiée ». La Cohésion Sociale - Séminaire 2007, Dossier n°3 du CERC, (Conseil Emploi Revenus Cohésion Sociale), Avril 2008.

Judith Maxwell a fourni une définition de la cohésion sociale qui sert souvent de référence au Canada : « La cohésion sociale se construit sur les valeurs partagées et un discours commun, la réduction des écarts de richesse et de revenu. De façon générale, les gens doivent avoir l'impression qu'ils participent à une entreprise commune, qu'ils ont les mêmes défis à relever et qu'ils font partie de la même collectivité. ». Social dimensions of economic growth, Conférences commémoratives Eric Jhon Hanson, vol VIII, Université de l'Alberta, 1996 http://www.cprn.org/documents/15744_fr.pdf.

- le bien-être : le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale comme étant « la capacité de la société à assurer le bien-être de tous et d'éviter les disparités et les polarisations [...] le bien-être ne peut être atteint s'il n'est pas partagé. Une partie de l'humanité ne peut vivre bien si l'autre est dans le mal-être ou si elle y parvient aux dépens des générations futures, en léguant à ses propres enfants et petits-enfants un monde incertain, aux ressources appauvries »⁷.

Au-delà des différentes définitions académiques ou politiques de la cohésion sociale, quelle idée s'en font les premiers concernés, à savoir les citoyens eux-mêmes ?

Le premier constat qui s'impose à la lecture des résultats est la richesse des évocations liées au concept. C'est une surprise compte-tenu de son apparition relativement récente dans la sphère publique. 78% des Français proposent une définition. Les évocations spontanées se rapportent à trois dimensions.

Le principal registre d'évocations a trait aux relations entre les membres de la société française et rassemble 46% des *verbatim*. Plusieurs idées sont tour à tour exprimées. 19% des enquêtés définissent ainsi la cohésion sociale comme la capacité de la population à « vivre ensemble », à atteindre une « bonne entente sociale », voire pour certains une société « sans conflits », en « symbiose ».

La « solidarité », « l'entraide » arrivent au second rang des citations (18%). La cohésion sociale consiste alors pour les enquêtés à « aider les autres », à « se serrer les coudes ». Cette vision rejoint peu ou prou celle de Marcel Mauss⁸, pour qui le don et le contre-don entretiennent la cohésion du groupe par le développement d'une dette éternellement renouvelée, issue des multiples échanges entre ses membres. « S'entraider », « être solidaire » c'est donner son aide, son appui en cas de difficulté et recevoir en retour cette même aide.

8% conçoivent la cohésion sociale comme le « respect de l'autre », « la tolérance » et « l'acceptation mutuelle des différences ». 6% mentionnent la capacité des individus à « unir leurs forces ». La notion est également synonyme de lien social pour 5% des interviewés, qu'il s'agisse d'avoir de bonnes « relations de voisinage », de « communiquer » avec les autres, ou d'entretenir des liens d'amitié avec ses pairs. Enfin 4% font référence à l'idée d'intégration des différentes cultures présentes dans la société française, appelant de leurs vœux une plus grande « mixité sociale » et l'« intégration des minorités ».

La cohésion sociale revêt ensuite une dimension économique pour 21% des Français. Il s'agit tout d'abord de « mieux partager les richesses » afin de limiter « les différences entre le niveau de vie des gens » (14%). 7% associent la cohésion sociale à la capacité de la société à offrir des conditions de vie décentes à tous : « que tout le monde ait un travail, un logement », « que tout le monde puisse se nourrir correctement ». 2% mentionnent l'aide aux plus démunis, en situation de rupture ou d'exclusion.

Pour autant le terme ne fait pas consensus. 17% de la population expriment de fortes réserves. Certains jugent l'idée irréaliste, relevant du domaine de l'utopie, voire du vœu pieu (9%) et d'autres (7%) expriment une très forte suspicion à son encontre et n'hésitent pas à qualifier l'expression de « fumisterie », de « baratin », de « manipulation politique », etc.

Enfin, il convient de souligner que près d'un quart de la population ne sait pas quelle signification attribuer au concept de cohésion sociale.

[...]

3. La cohésion sociale relève d'abord des efforts individuels mais s'appuie aussi sur les institutions

Pour l'opinion, la cohésion sociale repose avant tout sur les efforts de chacun pour vivre ensemble (33% des réponses). L'individu, à travers ses actions, ses efforts envers l'autre, est donc vu comme le principal ciment

7. Le bien-être pour tous. Concepts et outils de la cohésion sociale, Tendances de la cohésion sociale n°20, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2008.

8. Marcel Mauss, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. », initialement paru dans L'Année sociologique, seconde série, 1923-1924. In Presses Universitaires de France, collection « Quadrige grands textes », octobre 2007.

de la société. La désaffection de nos concitoyens pour les formes d'actions collectives traditionnelles (hausse de l'abstention, diminution du syndicalisme, rejet des institutions, etc.) pourrait laisser penser que les individus se sont, d'une certaine manière, désinvestis du collectif. Ils semblent ici affirmer le contraire : loin de se montrer désengagés, nos concitoyens se sentent au premier chef responsables et acteurs de la cohésion sociale.

L'école occupe ensuite une place importante dans la construction du « vivre ensemble » (20% des réponses). Probablement, en premier lieu, parce qu'il s'agit d'un lieu de rencontre et de mixité sociale, quand bien même celle-ci serait imparfaite. La classe et la cour de récréation sont ainsi des lieux d'échange et de socialisation. L'école est en outre un des derniers « passages obligés » des individus dans une société où les parcours s'affranchissent de plus en plus de rites et de parcours autrefois partagés par tous (mariage, église, armée, etc.). Mais le rôle joué par l'école dans la cohésion sociale tient sans doute aussi, à sa mission de transmission des valeurs républicaines. François Dubet explique ainsi que « L'école républicaine française a voulu former des citoyens français adhérant aux représentations "sacrées" de la nation, de la raison et de la République au-delà de leurs différences de classes »¹². Enfin, rappelons le rôle de plus en plus central joué en France par le diplôme dans l'intégration sociale et, à l'inverse, l'absence de diplôme dans l'exclusion¹³.

Troisième pilier, la protection sociale recueille 17% des suffrages. L'assurance maladie, la protection chômage, vieillesse, etc. participent fortement à créer une société unie du point de vue des enquêtés. Cette adhésion aux mécanismes de protection sociale n'est pas nouvelle. L'enquête « Conditions de vie et Aspirations » montre même que depuis plus de vingt ans, une majorité de nos concitoyens estiment que les pouvoirs publics ne font pas assez pour les plus démunis, quelle que soit la conjoncture économique (62% en 2011). Parallèlement, de nombreux signes montrent une inquiétude grandissante par rapport au système de protection sociale, qu'il s'agisse des débats autour de la réforme des retraites, ou de celle du système de santé : une part croissante de la population s'accorde à penser que « quand on a de l'argent et des relations, on est mieux soigné » (75% en 2011, contre 54% en 1980).

Les mécanismes d'entraide au sein de la cellule familiale plus ou moins élargie (12%) sont un peu moins cités. Ceci peut paraître étonnant au regard de l'attachement de nos concitoyens à la famille (60% déclarent par exemple que la famille est le seul endroit où l'on se sente bien et détendu). Ces résultats s'inscrivent plus généralement dans le désir de la population de prendre ses distances avec différentes communautés d'appartenance (famille, profession, communauté religieuse, etc.) : les « efforts de chacun » n'ont pas nécessairement besoin d'en passer par la famille pour être créateurs de lien social¹⁴.

Les services publics (transports, hôpital) sont très peu cités (4%). Ecartons tout d'abord l'hypothèse d'un désaveu des services publics. L'enquête « Conditions de vie et Aspirations » montre en effet que 57% de la population estiment qu'ils fonctionnent bien (soit 14 points de plus que la proportion de Français persuadés du contraire : 43%). En revanche, force est de constater que le lien avec la cohésion sociale est peu évident pour le grand public.

Au total, si l'on devait résumer ces différents résultats, les actions individuelles (efforts de chacun, engagement associatif ou entraide familiale) doivent se conjuguer avec l'influence des structures collectives (école, protection sociale, service publics) : respectivement 57% et 41% des opinions. Les Français semblent montrer leur attachement à un modèle mixte, alliant solidarité privée et solidarité publique. Un modèle que Esping-Andersen¹⁵ distingue du régime social-démocrate des pays scandinaves où l'Etat joue un important rôle distributeur, du modèle libéral (anglo-saxon) qui met l'accent sur la responsabilité individuelle et la régulation par le marché, ou du modèle méditerranéen (Italie, Espagne, Grèce, Portugal) où les solidarités familiales sont encore très vives.

[...]

12. Dubet François, « Déclin de l'institution et/ou néolibéralisme ? », Education et sociétés, 2010/1 n° 25, p. 17-34.

13. Duru-Bellat Marie, « L'inflation scolaire : les désillusions de la méritocratie », Éd. du Seuil, 2000

14. Pour plus de détail sur cette thématique voir, Régis Bigot, Patricia Croutte, et Sandra Hoibian, « Début 2011 : Corps social convalescent », *Note de conjoncture sociétale*, CRÉDOC, avril 2011

15. Gosta-Esping Andersen *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1985.

« Les efforts de chacun pour vivre ensemble » sont quasi-unaniment considérés comme le socle de la cohésion sociale dans toutes les franges de la population, à l'exception notable des **jeunes**, qui placent l'école en tête de leurs réponses (...).

Le niveau socio-culturel contribue ensuite à cliver assez sensiblement les appréciations. A mesure que le niveau d'études s'élève, la « protection sociale », incontournable pour 22% des personnes sans formation, fait place à l'école, source de lien collectif pour 27% des diplômés du supérieur. Les cadres et professions intellectuelles supérieures (31%), les personnes ayant des revenus élevés (26%) et les habitants de l'agglomération parisienne (31%) se montrent aussi particulièrement attachés à l'école et à son rôle de creuset républicain. Ces divergences tiennent évidemment à la place occupée par ces aspects du *Welfare state** aux deux extrémités de l'échelle sociale. Les non-diplômés sont en effet plus directement concernés par la protection sociale, car davantage sujets aux aléas de la vie (chômage, maladie, etc)¹⁶. Les personnes n'ayant pas fait d'études sont probablement aussi moins disposées à consacrer l'importance de l'école.

Un phénomène de vases communicants similaire s'observe entre **action associative et entraide familiale**. Rappelons à ce sujet que l'engagement associatif est, de longue date, plus important chez les diplômés du supérieur (59% en 2011 chez les diplômés du supérieur contre 29% chez les non-diplômés). Tandis que la famille occupe une place beaucoup plus importante chez les personnes sans diplôme. En 2011, notre enquête montre ainsi que 79% des non-diplômés adhèrent à l'idée que « la famille est le seul endroit où l'on se sente bien et détendu » contre seulement 43% chez les diplômés du supérieur.

[...]

* Note du jury : Etat-providence

16. A titre d'exemple, selon les enquêtes emploi 2008, le taux de chômage des non-diplômés est 2,7 fois plus élevé que celui des personnes qui disposent d'un niveau au moins égal à bac +2. Dans l'enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », 26% des non-diplômés jugent leur état de santé peu ou pas du tout satisfaisant, contre 6% des diplômés du supérieur.

Didier Fassin est professeur à l'Institute for Advanced Study de Princeton et directeur d'études à l'EHESS. Il a été invité à occuper en 2019-2020 la chaire Santé publique du Collège de France, créée en partenariat avec Santé publique France, (...)

L'idée commune selon laquelle le coronavirus nous affecte toutes et tous sans faire de différences, hommes et femmes, jeunes et vieux, urbains et ruraux, cadres et ouvriers, riches et pauvres, est certainement utile pour susciter l'adhésion de l'ensemble de la société aux nécessaires mesures de prévention, et l'on peut comprendre, jusqu'à un certain point, que les responsables politiques l'expriment. Mais elle est profondément fautive, et c'est même une illusion dangereuse, car elle mène à la cécité et à l'inertie là où la lucidité et l'action devraient prévaloir. L'invoquer peut donc sembler de bonne tactique, mais c'est une mauvaise stratégie.

Que les épidémies frappent de façon inégale les membres des sociétés où elles sévissent est d'ailleurs un fait bien connu. Les historiens l'ont montré pour le choléra de 1830 en Europe, les épidémiologistes l'ont établi pour la grippe espagnole en 1918 à Chicago et pour le sida au début des années 2000 en Afrique du Sud, et je l'avais constaté à propos de la rougeole et de la variole en étudiant des registres paroissiaux du dix-neuvième siècle en Équateur. S'agissant du Covid-19, peu de pays ont, jusqu'à présent, fourni des données.

Les premières analyses faites aux États-Unis montrent toutefois que, dans le Michigan et l'Illinois, le risque pour les Afro-Américains d'être infectés est deux fois plus élevé que ne le laisserait supposer leur poids démographique dans la population générale, et que ce ratio est même de trois pour le risque de mourir. En Louisiane, où les Afro-Américains représentent le tiers des résidents, ils comptent pour plus des deux tiers des décès. Dans la ville de New York, leur taux ajusté de mortalité est le double de celui des Blancs. Les explications avancées de cette surmorbidity et de cette surmortalité sont multiples : les membres des minorités noires occupent pour la plupart des emplois pour lesquels ils n'ont pas le choix de rester chez eux ; ils vivent souvent dans des quartiers pauvres et des logements sociaux où les contacts sont moins évitables ; ils se voient plus rarement proposer un test de dépistage lorsqu'ils présentent de la toux et de la fièvre ; s'ils sont malades, ils présentent plus fréquemment des facteurs de gravité tels que diabète, asthme ou cardiopathie ; enfin, si une hospitalisation s'impose, l'accès à des soins de réanimation s'avère difficile quand ils n'ont pas de couverture médicale. Mais le coronavirus ne fait que révéler un fait plus général aux États-Unis, à savoir l'excès de maladies et de décès parmi les Noirs, dont l'espérance de vie à la naissance peut être jusqu'à quinze ans plus brève que celle des Blancs. La France n'a pas diffusé de données incluant des indicateurs de différenciation sociale, mais tout conduit à penser que les mêmes causes y produiront les mêmes effets, ce que les statistiques de décès en Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France métropolitaine avec la plus forte concentration de minorités ethnoraciales, laissent déjà entrevoir.

Vulnérabilité, inégalité, discrimination

On a, jusqu'à présent, beaucoup insisté sur les disparités de survie des personnes infectées en fonction de leur âge, avec une létalité de la maladie très supérieure au-delà de soixante-quinze ans, et en fonction de leur état de santé, en particulier de l'existence de pathologies préexistantes. On peut parler dans ce cas de vulnérabilité, car il n'est guère possible d'agir sur ces facteurs à ce stade, même si l'on sait que le vieillissement et plusieurs de ces pathologies préexistantes ont une forte détermination sociale. Mais il y a deux autres situations sur lesquelles il est possible et urgent d'intervenir.

La première disparité concerne les milieux socialement défavorisés dont les types de logement et les conditions de travail rendent malaisé le respect des consignes de prévention, dont l'accès au dépistage s'avère souvent plus difficile et qui doivent plus fréquemment renoncer à des soins. Cette disparité touche surtout les quartiers populaires, les grands ensembles d'habitat social et les campements plus ou moins licites des gens du voyage. Il s'agit d'inégalités auxquelles s'ajoute une double injustice : en se contentant d'incriminer leur comportement, on leur impute le risque plus élevé auquel ils sont exposés, phénomène bien connu consistant à blâmer les victimes ; et dans le cadre de l'état d'urgence, on les soumet à des mesures de contrôle plus répressives que ce n'est le cas pour le reste de la population.

La seconde disparité affecte trois catégories de population que la société, à travers les politiques de ses gouvernants, expose délibérément au risque infectieux en les confinant dans des conditions qui rendent impossible la prévention qu'elle promet par ailleurs. D'abord, les prisonniers en maisons d'arrêt, dont 44 % sont en détention préventive, par conséquent en attente d'un jugement, et dont 27 % sont condamnés à moins d'un an d'emprisonnement, donc souvent pour des délits mineurs, sont depuis des années en surnombre croissant, avec presque partout un enfermement à deux ou trois dans des cellules prévues pour une personne. La libération bienvenue de plusieurs milliers de détenus n'a pas compensé le fait que la survenue de nombreux cas et, par conséquent, l'isolement des contacts a encore accru la surpopulation dans le reste des cellules, rendant les conditions de détention intenable pour les prisonniers comme pour les surveillants. Ensuite, les étrangers internés dans les centres de rétention administrative à cause de leur situation irrégulière et en attente de leur éloignement se trouvent dans une situation aussi dangereuse qu'absurde, puisqu'il n'y a plus de vols pour les reconduire dans leur pays. Les juges en ont remis un certain nombre en liberté, mais les autres en sont réduits à des grèves de la faim et des automutilations pour tenter d'attirer l'attention du public sur l'insalubrité et le danger des lieux dans lesquels ils sont retenus. Enfin, les demandeurs d'asile à la rue et les personnes sans domicile ont été, pour beaucoup, regroupés par centaines dans des gymnases et divers lieux où ils sont contraints à des promiscuités alarmantes. Quant aux autres, plus précaires encore, ils survivent dans des espaces publics où tout espoir de prévention est vain. Dans ces trois cas, on a affaire à des discriminations, au sens strict de traitements défavorables reposant sur un critère illégitime, car ni la commission d'un délit, ni l'absence de titre de séjour, ni la grande pauvreté ne peut justifier de soumettre sciemment des personnes au risque d'une maladie mortelle.

Responsabilité collective

Vulnérabilité, inégalité, discrimination. Trois concepts pour différencier les types de disparité face au Covid-19. Il existe des recoupements entre les trois, mais l'intérêt de ce triptyque est d'inviter à penser des formes distinctes de responsabilité collective à l'égard de ces situations et, par conséquent, des actions visant à corriger ces disparités. La prévention par le confinement et la qualité des soins, telles qu'elles sont mises en oeuvre actuellement, représentent de bonnes réponses à la vulnérabilité. Une politique reposant sur un principe de justice sanitaire plutôt que seulement de police sanitaire dans les milieux populaires et impliquant un dépistage plus large et une prise en charge plus précoce permettrait de réduire les inégalités. Enfin, le respect de l'obligation légale d'encellulement individuel, supposant la libération de personnes détenues, notamment celles dont la présence en prison ne se justifie pas, parce que, non jugées, elles sont présumées innocentes ou, condamnées à de courtes peines, elles peuvent bénéficier de mesures alternatives, peut corriger les discriminations, de même que la fermeture temporaire des centres de rétention administrative, qui ne peuvent de fait plus servir de sas en attente d'expulsions, et enfin l'hébergement convenable des personnes à la rue ou entassées dans des espaces restreints. Bien entendu, ces catégories conceptuelles et les réponses politiques qu'elles suggèrent valent aussi, en large part, pour les situations rencontrées ailleurs en Europe, et notamment pour les demandeurs d'asile et les migrants retenus dans des conditions indignes en Grèce.

La pandémie de Covid-19 a produit un fait inédit : menacée par un virus potentiellement létal, la vie nous est soudain devenue le bien le plus précieux, si précieux même qu'on a pu lui sacrifier, au moins en partie, un autre bien que beaucoup pensaient supérieur, à savoir la croissance, associée à la limitation de la dépense publique. Par un renversement de nos valeurs, la vie biologique s'est ainsi trouvée placée au-dessus de la vie économique. *Health over wealth**, comme le disent certains. Moment historique, à l'apogée de ce que j'ai proposé d'appeler la biolégitimité, à savoir la reconnaissance comme bien suprême du « simple fait de vivre », selon la formule de Walter Benjamin. Probablement le fait que chacune et chacun ait pu se sentir mis en danger par l'épidémie a-t-il contribué à cette évolution majeure.

* Note du jury : la santé avant la richesse

Toutes les vies ne se valent pas

Pour autant, toutes les vies ne se valent à l'évidence pas. On ne peut à cet égard pas oublier que la France se situe au troisième rang européen pour la mortalité prématurée, c'est-à-dire pour les décès survenant avant 65 ans, et tristement, occupe la première place pour la mortalité évitable, en d'autres termes pour les décès survenant avant 65 ans qu'il serait possible de prévenir. On ne doit pas non plus perdre de vue les treize années d'espérance de vie à la naissance qui séparent les 5 % les plus aisés et les 5 % les plus pauvres dans notre société. La célébration de la vie, que le coronavirus a induit, n'a pas la même signification pour tout le monde, et il est même probable que l'épidémie accentuera un peu plus les inégalités devant la mort qui minent notre société, non seulement du fait des conséquences de la maladie, mais aussi, et plus encore, en raison des effets de la récession économique.

[...]

« **La cohésion sociale : de quoi parle-t-on ?** »
intervention de Dominique Schnapper (...)

L'épuisement du modèle de l'État-providence des Trente Glorieuses

Qu'y a-t-il derrière la notion de « cohésion sociale » ? Faut-il voir dans son succès aujourd'hui l'effet d'une mode sémantique ou traduit-elle une transformation profonde des réalités sociales et politiques dans notre société ? Réfléchir sur l'intervention de la puissance publique suppose de ne pas la séparer de l'évolution de la société elle-même. Il convient donc de faire un retour en arrière pour essayer de mieux comprendre les évolutions actuelles.

L'État-providence s'est construit après la Seconde Guerre mondiale à partir d'un cercle vertueux : accroissement de la production et de la productivité, plein emploi et protection sociale de plus en plus étendue. C'était dans son principe une protection de nature assurantielle dans la mesure où les actifs contribuaient par l'intermédiaire de leurs cotisations à une redistribution en faveur des non-actifs, qu'ils fussent non actifs à cause de leur âge – trop jeunes ou trop vieux – ou de leur état de santé – malades ou accidentés du travail. Quiconque avait cotisé pendant sa vie active bénéficiait ensuite en tant que retraité ou malade de la protection à laquelle il avait participé pendant sa période d'activité.

En dehors de ce système de redistribution nationale de nature assurantielle, ce que l'on appelait l'aide sociale au sens étroit du terme correspondait à un système complémentaire qui intervenait, au nom d'une solidarité nationale, en faveur de ceux qui, pour des raisons variées, ne disposaient pas de droits sur le système général de redistribution. L'aide sociale s'adressait à des populations qui étaient peu nombreuses et étroitement définies.

Cette politique de l'État-providence triomphant a connu symboliquement son apogée en 1975, quand la sécurité sociale s'est étendue à deux catégories qui ne l'avaient pas connue jusqu'alors : les artistes et les personnes handicapées.

Il apparaît rétrospectivement que les ressources qui permettaient cette redistribution étaient étroitement liées à l'activité professionnelle dans le cas français comme dans le cas allemand. Il est clair que le chômage de masse a remis en cause ce cercle vertueux à partir du milieu des années 1970 puisque le volume des cotisations a baissé, alors que les charges directes et indirectes liées au chômage augmentaient.

De l'intégration sociale à la cohésion sociale

En même temps, et là intervient l'interrogation sur le prolongement ou la rupture avec la politique du passé, l'intégration sociale s'est trouvée fragilisée à double titre. D'une part, le chômage, notamment le chômage des jeunes, particulièrement élevé dans tous les pays et plus encore en France, limitait le rôle intégrateur que joue l'emploi dans des sociétés productivistes organisées autour de la production de richesses. D'autre part, une frange de la population en était plus particulièrement victime, les jeunes dont les parents avaient immigré au cours de la période des Trente Glorieuses et qui cumulaient handicaps sociaux, origine sociale modeste, parents connaissant mal les codes sociaux, en particulier ceux de l'école, résidence dans des lieux appauvris et progressivement marginalisés.

Dès lors s'est renforcée la réalité et surtout la perception – un terme dont on a pu ne pas se servir durant des décennies et aujourd'hui devenu omniprésent – d'une intégration sociale qui semblait affaiblie par l'effet de l'immigration. C'est pourquoi on a attribué un grand rôle à l'immigration et à ses suites dans cet affaiblissement de l'intégration sociale.

Il faut s'arrêter sur le passage du terme d'intégration à celui de cohésion sociale. Les deux termes ont toujours existé chez les sociologues. Durkheim avait utilisé le terme d'intégration, celui de cohésion sociale date à peu près de la même époque et on a oscillé souvent de l'un à l'autre. Pourquoi a-t-on un peu oublié l'intégration et pourquoi la cohésion sociale est-elle devenue le terme par lequel on a désigné des phénomènes sociaux qui paraissaient inquiétants ?

Une première raison tient à ce que les mots s'usent, particulièrement dans les démocraties, car les nouveaux gouvernements essaient toujours de montrer qu'ils vont initier une nouvelle politique. Même s'il n'est pas sûr que la politique soit nouvelle, en changeant les mots, on peut au moins donner le sentiment de la nouveauté.

Au-delà de l'usure des mots, ce qui a motivé de nouvelles lois tient à ce que le terme d'intégration semblait impliquer l'existence d'une instance déjà stabilisée, à laquelle il fallait participer. Le terme de cohésion sociale a aujourd'hui l'avantage de montrer que cette instance n'existe pas comme une donnée en soi en amont de la question de savoir comment vivre ensemble. Fondamentalement, la signification n'est pas très différente, mais le mot « intégration » a été profondément et violemment refusé par les descendants des immigrés qui se disaient déjà intégrés et qui ne voyaient donc pas pourquoi on posait le problème de leur intégration.

Les effets pervers de la « démocratie providentielle » et de la crise économique sur la cohésion sociale

Le problème de la participation des descendants des immigrés à la vie collective – par-delà le dilemme intégration et/ou cohésion sociale – ne fait que révéler d'une manière plus visible une évolution de la société démocratique, qu'il y ait eu une immigration ou pas. Avec la démocratie que j'appelle providentielle¹, ce sont les modalités de l'intégration sociale ou de la cohésion sociale des différents groupes sociaux à la vie collective qui se sont, sinon affaiblies, en tout cas transformées.

En effet, un certain nombre de caractéristiques de la société démocratique actuelle rendent non seulement l'intégration des immigrés et de leurs descendants, mais celle de tous les membres de la société, plus difficile que dans le passé. Au cours des dernières décennies, des choix collectifs ont été faits au profit du secteur public et aux dépens du secteur privé, au profit des plus âgés et aux dépens des plus jeunes. Ces choix collectifs ont de plus doublement défavorisé les descendants de migrants et les jeunes.

L'État-providence est devenu moins assurantiel qu'il ne l'était lors des Trente Glorieuses et plus assistantiel. L'assistance qui était réduite à l'aide sociale au sens institutionnel du terme est devenue l'élément majeur de la politique d'intervention sociale. Or nous savons que l'assistance qui, bien évidemment, est nécessaire dans un certain nombre de cas a comme effet pervers de tendre à humilier les bénéficiaires et à consacrer leur échec, à les installer dans les statuts de victimes. À la suite de ces choix, la ségrégation spatiale a renforcé les effets négatifs de la marginalisation professionnelle des jeunes qui n'arrivaient pas à entrer sur le marché du travail et plus encore, d'un certain nombre d'entre eux d'origines ethniques dévalorisées dans notre société.

La perte de confiance envers les institutions affaiblit l'intégration sociale des populations modestes

¹ Schnapper D (2002), *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Paris Gallimard

Nous avons d'autre part un système politique bloqué, qui donne peu d'occasions aux femmes, aux jeunes et aux descendants d'immigrés de participer activement à la vie publique. Enfin, l'affaiblissement du patriotisme et le laxisme des mœurs qui font partie de la liberté démocratique troublent particulièrement les processus d'intégration des populations modestes. Dans le cas des populations modestes d'origine immigrée, les enquêtes ont longtemps montré combien elles se réfugiaient sur les valeurs familiales, puisque justement, elles étaient arrachées du système social dans lequel elles avaient vécu auparavant, ce qui provoquait une double réaction chez elles : un retour décontextualisé et pathologique sur la tradition et le refus d'admettre la transformation, ou au contraire, l'abandon de toute norme. Deux attitudes également préjudiciables à la socialisation de leurs enfants.

De façon plus générale, les valeurs mêmes de la démocratie ne favorisent pas l'intégration ou la cohésion sociale. Les grandes instances de l'intégration stato-nationales – les grandes écoles, l'armée, la justice – sont aujourd'hui soumises à des contestations. Ni dans l'école, ni dans la justice, l'autorité n'est respectée en tant que telle, elle doit se conquérir. Cette critique radicale des institutions se porte de manière privilégiée sur toutes les instances politiques qui sont le lieu de gestion du collectif et en particulier sur les instances qui organisent la représentation politique, de sorte que le pouvoir et le contrôle de l'État lui-même s'affaiblissent. L'État central et centralisateur est aujourd'hui éclaté, il intervient de plus en plus et dans de plus en plus de domaines et assure souvent mal la régulation des acteurs qui agissent en son nom.

Cette critique des institutions politiques se conjugue avec les effets sociaux de la crise économique et la fin de l'organisation économique qui garantissait le plein emploi. La désinstitutionnalisation des relations familiales, l'affaiblissement des solidarités obligées entre les membres de la famille entraînent l'amenuisement des autres relations sociales, le chômage remet en question le statut de l'individu dans la société, mais aussi à l'intérieur du groupe familial. Il risque toujours de provoquer l'affaiblissement, sinon la rupture, des liens conjugaux et même filiaux.

L'individualisme ou la difficulté de s'inventer soi-même

L'individualisme n'est pas par lui-même contraire à l'intégration sociale. Ce que l'on appelle couramment la crise du lien social, et donc le problème de la cohésion sociale, autorise aussi le développement de libertés nouvelles, mais s'inventer soi-même continuellement, choisir ses ancêtres, son identité, ses références, ses amis, ses amours ou sa morale n'est pas une capacité universellement répartie.

Elle concerne essentiellement les classes moyennes ou ce que l'on appelait autrefois les classes supérieures. Les plus pauvres, les plus marginaux ou les plus humiliés, qu'il s'agisse des ouvriers, des assistés, d'une partie des descendants de migrants, ne disposent pas de la même liberté. L'individualisme a pour effet pervers de favoriser objectivement l'intégration normative de ceux qui ont déjà hérité d'une socialisation familiale forte. Les institutions, de l'école à l'État en passant par la justice, élèvent et protègent les faibles. Les institutions contestées laissent à la socialisation par la famille et à l'héritage familial, économique et culturel, un rôle primordial qui tend à accentuer les inégalités sociales liées au milieu de naissance.

La cohésion sociale ou le lien social de type individualiste sont positifs pour ceux qui ont déjà intériorisé, par leur héritage et leur éducation, les normes d'une société. On sait depuis Aristote que les lois fortes protègent les plus faibles, que l'affaiblissement du règne de la loi favorise les plus puissants et que les sociétés où le contrôle social est défaillant fragilisent les plus vulnérables. Par conséquent, les populations modestes, parmi lesquelles les descendants de migrants, sont les premières victimes de ces modalités de l'intégration dans la démocratie providentielle. Ce sont des populations dépourvues de capital hérité, économique, culturel, de relation, elles sont particulièrement heurtées par le laxisme des mœurs contraires à la conception traditionnelle des rapports entre les sexes et les générations. La relativité des valeurs qui imprègnent l'esprit du temps agit dans le même sens, l'indistinction à laquelle tend le monde démocratique constitue souvent un choc pour les héritiers des cultures traditionnelles.

Les limites de l'intervention de la puissance publique au travers de la politique sociale

Dans cette société, que j'ai appelée de la « démocratie extrême », l'intervention de la puissance publique en faveur de la cohésion sociale se donne d'autres buts. Il ne s'agit plus, comme au cours des Trente Glorieuses, d'intervenir auprès des laissés pour compte de la société providentielle et de compenser leur misère, il s'agit d'intervenir auprès de populations nombreuses dont on craint la marginalisation sociale. La politique se veut donc préventive et globale, elle s'efforce non plus de compenser des misères individuelles mais les effets d'une situation générale. Et comme elle est beaucoup plus ambitieuse, elle risque évidemment d'être moins efficace, non pas parce que les responsables seraient moins capables, mais parce que les politiques sociales ne peuvent pas être seules à assumer les conséquences des décisions qui sont celles des grands choix collectifs.

[...]

Introduction

Par décision du 11 décembre 2018, le Bureau du Cese a décidé de se saisir pour produire un avis dont il a confié la réalisation à une commission temporaire.

Cette saisine d'initiative s'inscrit dans le contexte où la France est confrontée, depuis plusieurs mois, à une mobilisation sociale. S'y expriment des difficultés, vécues par beaucoup de nos concitoyennes et concitoyens, à satisfaire des besoins essentiels du quotidien, des mécontentements ainsi qu'une volonté de justice. Beaucoup s'interrogent sur leur avenir et sur le fonctionnement de notre démocratie et considèrent que certaines mesures gouvernementales, depuis de nombreuses années sont inéquitables. Cette situation, déclenchée par l'augmentation des taxes sur les carburants, met en évidence de nombreuses fractures, notamment sociales et territoriales au sein de notre communauté nationale.

Dans toute démocratie, il relève de la responsabilité des institutions de savoir entendre la voix de la société civile pour donner un cadre efficace et pacifié à l'expression de mobilisations populaires. Le Cese, comme les organisations de la société civile qui le composent, entend cette souffrance sociale, cette demande de reconnaissance et cet appel à plus de justice. Dans sa mission d'éclairage des décisions publiques, de conseil du Gouvernement et du Parlement et dans sa vocation à prendre en compte les enjeux et impacts de long terme et la parole citoyenne, le Cese, avec le présent avis, entend apporter sa contribution, avec sa propre démarche, dans le Grand débat national lancé par le Président de la République.

En intégrant les dimensions environnementales, sociales et économiques, cet avis a pour objectif de formuler des préconisations en vue :

- *d'agir pour résorber les fractures territoriales et sociales,*
- *d'accompagner la transition écologique,*
- *d'améliorer le pouvoir d'achat, les conditions de vie et de garantir la justice fiscale,*
- *d'instaurer des modalités de participation citoyenne à l'élaboration des décisions.*

Avant d'élaborer ses préconisations, le Cese a mis en place une plateforme de consultation en ligne, ouverte à tous et à toutes. Il a procédé à des auditions, mobilisé toutes ses formations de travail pour des contributions. Il a associé à ses travaux un groupe de 28 personnes volontaires, choisies selon des critères de parité et de diversité territoriale, sociologique et d'âges. Ce groupe a produit sa propre contribution, autonome, annexée au présent avis. Cinq personnes tirées au sort au sein de ce groupe ont intégré la commission temporaire en charge de l'avis, pour participer à tous ses travaux et à la décision de transmettre le projet d'avis au Bureau du Cese.

L'avis dresse un état des lieux des principales fractures et transitions. Une seconde partie consacrée aux préconisations prend le parti d'une part, de considérer des préoccupations du quotidien, d'autre part, d'envisager les nécessaires évolutions de la participation de tous et de toutes à notre système démocratique.

[...]

A - Des fractures sociales

Les fractures sont tout d'abord sociales et sont vécues comme autant d'injustices. Elles portent principalement sur le pouvoir d'achat, sur la justice fiscale, sur les inégalités de revenus et de patrimoine, et sur la panne de l'ascenseur social.

Depuis une dizaine d'années, le **pouvoir d'achat** des ménages a globalement stagné. La faible croissance de la productivité et de l'emploi et le phénomène de décohabitation y participent. Parallèlement, les dépenses dites « contraintes » ou « pré-engagées » (logement, téléphonie mobile et internet, assurances, énergie, restauration et transports scolaires, services bancaires, etc.), ont été multipliées par 2,5 depuis 1960 et sont plus nombreuses. Elles représentent désormais en moyenne près de 30 % du budget des ménages¹, beaucoup plus pour un ménage modeste, notamment monoparental ou une famille nombreuse. L'Insee montre un décrochage du niveau de vie des familles avec enfants par rapport aux autres ménages, avec des effets négatifs sur la consommation². Cette dégradation des conditions matérielles d'existence, pour un grand nombre de personnes, alimente le pessimisme et la peur d'un déclassement.

Le poids des prélèvements obligatoires³ est inégalement réparti. L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que la « *contribution commune [...] doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Le taux moyen de prélèvement obligatoire devrait donc augmenter avec le revenu des contribuables. Or, différentes études convergent pour montrer que les prélèvements obligatoires, progressifs jusqu'au seuil des 10 % des ménages les plus aisés, deviennent nettement régressifs pour les 5 % les plus riches, et encore plus si l'on considère seulement les 1 % des plus hauts revenus⁴. Les réformes mises en oeuvre ces dernières années (notamment la baisse du plafond du quotient familial, la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu ou la hausse des droits de succession) ont surtout renforcé cette progressivité au niveau des classes moyennes supérieures (schématiquement les déciles⁵ 7, 8 et 9), qui sont moins mobiles et tirent moins parti de l'optimisation fiscale que les plus riches. Ces derniers sont de surcroît désormais les principaux bénéficiaires de la réforme de l'ISF. Entre 2008 et 2017, les prélèvements obligatoires ont augmenté de 6,4 % pour les entreprises et de 22,3 %⁶ pour les ménages. De tout cela, ainsi que des récents scandales de fraude et d'évasion fiscale, il résulte une fragilisation du consentement à l'impôt.

Les réactions face à la hausse du prix de l'énergie sont à resituer dans ce contexte. Concernant les carburants, entre 2016 et 2018, un tiers de la hausse des prix à la pompe est imputable aux taxes, le reste à la hausse des cours mondiaux. Cette hausse s'effectue sans aucune progressivité. De ce fait, proportionnellement aux revenus globaux, elle impacte davantage les ménages à faibles revenus, en situation de précarité énergétique, et tous ceux qui sont contraints d'utiliser leurs véhicules ou se chauffent au fioul sans alternative possible.

L'État-providence⁷ réduit les écarts de niveau de vie. Ainsi, entre les revenus des 20 % les plus riches et ceux des 20 % les plus pauvres, la redistribution monétaire fait passer le rapport de 8,5 à 3,9⁸. D'autre part, mais cela est plus difficile à mesurer, la redistribution se réalise également par la fourniture de services publics qui sont gratuits ou à un prix inférieur au marché et souvent tarifés en fonction des ressources et de la composition familiale (éducation, santé, logement social, restaurant scolaire, etc.). Ces mécanismes redistributifs font de la France un des pays où la répartition des revenus est la moins inégalitaire⁹.

Le taux de **pauvreté**¹⁰ y est aussi un des plus faibles de l'Union européenne¹¹. Néanmoins, il touche plus de 8 millions de personnes (soit 13,6 % de la population en 2016) et leur nombre a augmenté de 820 000 entre 2006 et 2016 en lien avec l'aggravation du chômage¹². S'y ajoute le phénomène des travailleurs et travailleuses pauvres. Cela alimente la peur de l'avenir et participe à l'affaiblissement de la cohésion sociale.

1. Cf. par ex. le rapport de France stratégie *Lignes de faille. Une société à réunifier*, octobre 2016. Cf. le Rapport Annuel sur l'État de la France 2017 du Cese, *Réconcilier la France*.

2. Cf. *L'économie française*, Insee, octobre 2018. 4 Insee, 2014.

3. Selon l'Insee, les prélèvements obligatoires sont les impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes. La comparaison avec d'autres pays, qui n'ont pas le même le degré de cotisations sociales, n'est donc pas pertinente.

4. Voir par exemple l'étude *Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012* de l'Institut des politiques publiques (2012), ou *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, par Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez (2011).

5. Si on ordonne une distribution de salaires, de revenus, de chiffre d'affaires, etc., les déciles sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties égales.

6. Insee, calculs par la revue *Alternatives économiques*, décembre 2018.

7. *L'État-providence*, François-Xavier Merrien, éd. PUF Que sais-je ?, 2007.

8. En 2016, cf. *France, portrait social, 2017*, Insee Références

9. Sur la période 2008-2015, les inégalités restent stables en France alors qu'elles augmentent dans les autres pays de l'Union européenne (*Les revenus et le patrimoine des ménages*, 2018, Insee Références).

10. Le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. On privilégie en Europe le seuil de 60 % du niveau de vie médian. Le taux de pauvreté est le pourcentage de la population en dessous de ce seuil.

11. Selon Eurostat, le taux de pauvreté est de 13,6 % en France en 2016, contre une moyenne de 17,4 % dans la zone euro (16,5 % en Allemagne ; 15,8 % au Royaume-Uni ; 20,6 % en Italie ; 22,3 % en Espagne ; 12,7 % aux Pays-Bas ; 15,5 % en Belgique et 16,2 % en Suède).

12. Observatoire des inégalités 2017, Chiffres Insee.

Les niveaux français de **dépenses publiques** (56,5 % du PIB en 2017) et de prélèvements obligatoires (45,3 % du PIB) sont les plus élevés de l'OCDE. Ils reflètent la volonté politique d'intervention publique pour satisfaire les besoins des ménages et soutenir les entreprises¹³. La politique d'allègement du coût du travail pour les entreprises *via* le CICE visait à réduire le déficit de compétitivité de ces dernières vis-à-vis de leurs concurrents européens.

Toutefois, les services publics s'amenuisent ou sont plus difficiles d'accès dans certaines zones. D'ores et déjà, la dette publique, qui va dépasser les 100 % du PIB en 2019, restreint les marges de manœuvre pour assumer des financements publics supplémentaires. Les réseaux de solidarité, associatifs, sont eux aussi en difficulté, pris en étau entre la demande croissante et la réduction des aides publiques les concernant directement¹⁴ ou concernant leurs activités.

Par ailleurs, **le système de protection sociale peine à prendre en charge de nouveaux besoins**, telle la perte d'autonomie. Quant aux minima sociaux, leurs montants n'évoluent pas au même rythme que les salaires et demeurent très inférieurs au seuil de pauvreté (en 2016, 1 026 euros pour une personne seule et 2 155 euros pour un couple avec deux enfants en bas âge). Certains minima sociaux ne sont pas accessibles pour certaines catégories de la population, comme les jeunes qui n'ont pas accès au RSA avant 25 ans s'ils n'ont pas travaillé. Différents publics sont de plus en plus touchés par la pauvreté, comme les familles monoparentales (qui représentent un quart de la population pauvre, très majoritairement des femmes¹⁵) et familles nombreuses, les jeunes adultes, les chômeurs et chômeuses non indemnisés en fin de droits, ainsi que certaines personnes âgées dont les pensions sont faibles, notamment du fait de leur carrière incomplète. C'est le cas aussi de personnes immigrées¹⁶, y compris de mineures et mineurs en grand nombre (notamment non accompagnés), faute notamment d'hébergement suffisant.

Des enquêtes récentes font état de taux de renoncements aux soins pour raison financière élevée, notamment parmi les jeunes et les personnes n'ayant pas de complémentaire santé. Le renoncement aux soins peut aussi être lié à un manque d'information sur l'accès aux droits. En effet, en 2017, un tiers des personnes éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et deux-tiers des personnes éligibles à l'ACS n'y recouraient pas. Soit, au total, près de 3 millions de personnes qui ne faisaient pas valoir leurs droits. Enfin, comme l'a relevé le Défenseur des droits, le refus de prise en charge de certains professionnels de santé peut également être un frein à l'accès aux soins pour les bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME.

La possession du patrimoine apparaît beaucoup plus inégalitaire que la répartition des revenus. Les 10 % des ménages aux revenus les plus élevés reçoivent 26 % de la masse totale des revenus disponibles alors que les 10 % de ménages les mieux dotés en patrimoine concentrent 47 % du patrimoine total. La moitié de la population la mieux dotée possède au total 92 % du patrimoine. Le patrimoine immobilier (principal actif des classes moyennes) comme le patrimoine financier et professionnel (principal actif des 10 % les mieux dotés) ont presque doublé de valeur entre 1998 et 2015, creusant les inégalités de patrimoine¹⁷. Cette situation n'est pas propre à la France, elle est beaucoup plus marquée par exemple aux États-Unis, mais elle crée une nouvelle polarisation entre les ménages et renforce une divergence de destins.

13. En 2016, la protection sociale représente 31,5 % du PIB en France, 26,2 % en Allemagne (source : Eurostat) et environ 18 % aux États-Unis (source : OCDE).

14. Par exemple, moins 50 % de dons selon France générosité.

15. Source : Contribution de la DDFE et Observatoire des inégalités de 2016.

16. L'accueil des personnes immigrées, particulièrement les mineures et mineurs non accompagnés, relève de l'État et des départements notamment des services de l'aide sociale à l'enfance.

17. Cf. *Les revenus et le patrimoine des ménages*, 2018, Insee Références.

En France, si la part des rémunérations dans la valeur ajoutée est stable, celle **des dividendes** s'accroît, au détriment de l'autofinancement et donc de l'investissement des entreprises¹⁸. Elle est passée de 4,6 % à 9,5 % entre 1998 et 2013¹⁹. Seule une PME sur six en distribue, ce sont les grandes entreprises qui en versent le plus. La distribution de dividendes aux actionnaires y est la plus importante de l'Union européenne, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni. La France ayant la particularité d'une polarisation de ses entreprises entre grandes entreprises internationales et petites entreprises, à l'inverse de ses voisins allemands et italiens, où la part des entreprises intermédiaires avec une détention du capital plus ancrée sur les acteurs et actrices territoriaux est prépondérante.

Enfin, rappelons qu'en France, selon les études Pisa²⁰, **l'écart entre les résultats scolaires** des élèves issus de milieux socio-économiques favorisés et ceux des élèves issus de milieux défavorisés est plus important que la moyenne des pays de l'OCDE. Ainsi, en 2015, les adultes français dont les parents sont diplômés ont 14 fois plus de chances d'obtenir un diplôme (11 fois plus en moyenne dans l'OCDE) et ce phénomène de reproduction est encore plus flagrant concernant les diplômés des Grandes Écoles, notamment celles offrant la sécurisation d'un statut de Corps d'État. L'origine sociale et l'orientation sont déterminantes du parcours scolaire qui tend à reproduire les inégalités sociales.

[...]

18. Rapport de Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'Insee, *Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunération en France*, mai 2009.

19. David Marguerit, *Le partage de la valeur ajoutée en France : vers un renforcement des inégalités ?*, BSI Economics, d'après des données de la Banque de France, septembre 2015.

20. Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves, ou « Programme Pisa », est un programme de l'OCDE visant à mesurer et comparer les performances des systèmes éducatifs des pays membres et non membres

[...]

1. Les leviers de la redistribution monétaire

La redistribution monétaire est un des moyens pour lutter contre la montée des inégalités, d'abord observée dans les pays Anglo-saxons, mais plus récemment également en Europe continentale. La capacité d'un système socio-fiscal à redistribuer les revenus dépend de nombreux paramètres, souvent étudiés séparément. Par exemple, les travaux de Piketty et Saez (2007) ont mis l'accent sur le degré de progressivité de l'impôt (et singulièrement de l'impôt sur le revenu), tandis qu'une littérature abondante se focalise sur l'effet des transferts sociaux en espèces, et de leur caractère plus ou moins ciblé (Brady et Bostic, 2015).

Or, une approche analytique de la réduction des inégalités monétaires met en évidence quatre leviers distincts pour réduire les inégalités entre le revenu primaire et le revenu disponible. Ces leviers sont les taux globaux de prélèvements d'une part et de transferts d'autre part, ainsi que leurs répartitions entre les différentes catégories de revenus : appelées progressivité en ce qui concerne les prélèvements obligatoires et ciblage en ce qui concerne les transferts¹. La progressivité et le ciblage sont mesurés par des indices de Kakwani (1984), qui évaluent la surconcentration des prélèvements (des transferts) en haut (en bas) de la distribution des revenus. Ces indices ne mesurent donc pas directement la structure d'un barème mais ses conséquences en termes de répartition. La redistribution est mesurée par des indices de Gini avant et après taxes et transferts.

« La progressivité considérée seule ne révèle absolument rien de l'effet redistributif d'un système fiscal »

L'importance relative de la redistribution fiscale (par les impôts et prélèvements sociaux) et de la redistribution sociale (par les transferts) varie d'un pays à l'autre. De plus, la répartition et le niveau des prélèvements, comme des prestations, interagissent fortement. La progressivité considérée seule ne révèle absolument rien de l'effet redistributif d'un système fiscal : on peut atteindre exactement le même degré de réduction des inégalités par un système mêlant forte progressivité et faible taux d'imposition, ou par un système mêlant faible progressivité et haut niveau d'imposition. En revanche, pour des niveaux élevés de prélèvement ou de prestation, une variation modérée de la progressivité ou du ciblage peut entraîner des effets redistributifs importants.

Si ces effets théoriques sont connus, aucun pays ne pousse au maximum les quatre leviers. En réalité, chaque pays met en œuvre un modèle de redistribution qui lui est propre, fruit d'arbitrages économiques et politiques. Notre étude consiste à mesurer les valeurs de ces différents paramètres, pour rendre compte de l'efficacité des configurations nationales existantes.

1 - Voir Zemmour et Guillaud (2017) et Guillaud, Olckers et Zemmour (2017) pour l'équation exacte liant ces paramètres.

2. Périmètre de l'étude

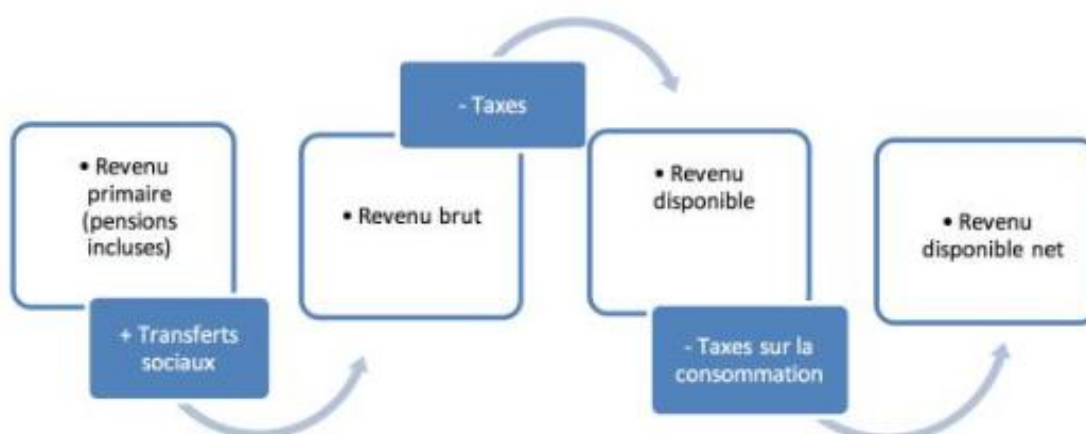
L'analyse que nous avons réalisée porte sur 22 pays de l'OCDE, pour un ensemble de 67 observations, étalées dans le temps de 1999 à 2013. Les données utilisées sont les micro-données du Luxembourg Income Study (LIS) qui compile et harmonise des enquêtes nationales sur le revenu des ménages. Les données du LIS sont considérées par la littérature comme étant les plus exhaustives et comparables pour mesurer l'effet des prestations sociales².

De manière originale, nous imputons au niveau des ménages les prélèvements obligatoires non observés dans les données LIS (taxes sur la consommation, cotisations employeur, et le cas échéant, cotisations salarié – y compris CSG pour la France), sur la base de données fiscales OCDE et de données de consommation Eurostat. Les prestations en nature, les avantages sociaux issus des entreprises, ainsi que les impôts locaux sont exclus de l'étude. Nous prenons en compte l'ensemble des transferts sociaux, et plus de 80 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires (contre 35 % pour les études précédentes utilisant les micro-données du LIS) : impôt sur le revenu, cotisations sociales, et taxes sur la consommation. Ce faisant, nous levons un biais de comparaison important de la littérature qui ne considère généralement, par manque de données, que l'impôt sur le revenu et les cotisations salarié (...). L'imputation des données fiscales manquantes accroît sensiblement la mesure de la redistribution opérée par les prélèvements obligatoires dans des pays comme la France, la Suède, la République Tchèque ou l'Allemagne où les cotisations employeur sont substantielles. Enfin, nous construisons une première estimation de l'effet anti-redistributif des taxes sur la consommation.

[...]

Nous proposons une analyse séquentielle de la redistribution (Figure 1) qui va du revenu primaire au revenu brut par l'ajout des transferts ; puis du revenu brut au revenu disponible via la soustraction des impôts et cotisations sociales ; et enfin au revenu disponible net via la soustraction des taxes sur la consommation.

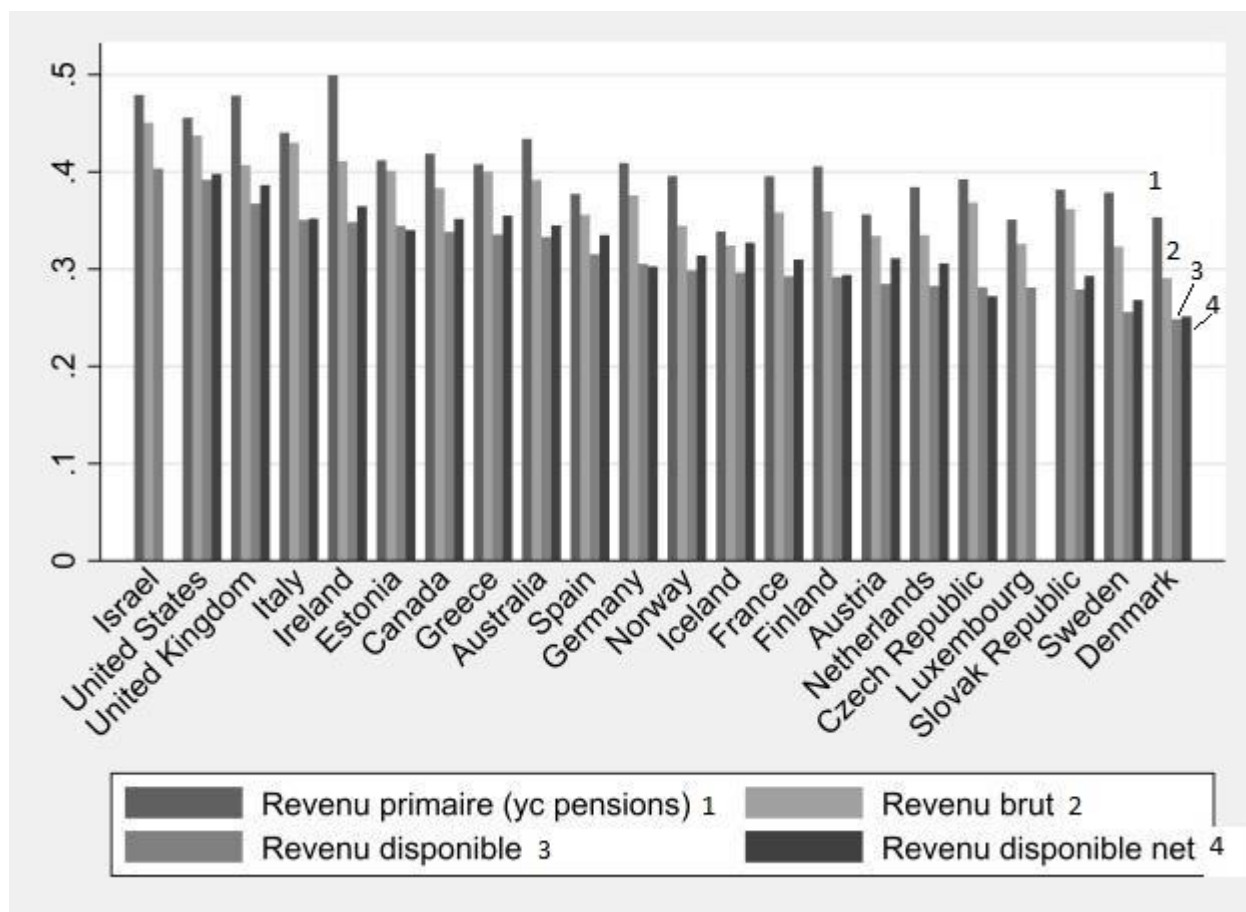
Figure 1 – Enchaînement séquentiel des différents concepts de revenu



2- En cela notre étude complète les études conduites en micro- simulation pour les pays européens à l'aide du module EUROMOD de la Commission Européenne (Avram, Levy et Sutherland, 2014 ; Verbist et Figari, 2014), et aboutit à des résultats compatibles. Elle s'en distingue dans la mesure où elle inclut aussi des pays non européens (États-Unis, Australie, Canada), et observe directement les effets de comportements des ménages sans recourir à la simulation.

La redistribution est mesurée par l'écart entre les coefficients de Gini³ aux différentes étapes du revenu (Figure 2). La population considérée est l'ensemble des ménages, y compris les ménages de retraités. Par soucis de comparabilité, les retraites publiques sont incluses dans la distribution primaire du revenu au même titre que les retraites privées, et les transferts sont analysés hors pensions. Une analyse séparée de l'effet des retraites publiques sur l'égalité des revenus est également conduite.

Figure 2 – Coefficient de Gini pour différents concepts de revenu



3. Principaux résultats

En premier lieu, nos résultats montrent la prépondérance de la redistribution fiscale (par les impôts sur le revenu et les cotisations sociales) par rapport à la redistribution sociale (par les transferts, hors pensions). Un petit nombre de pays (Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Norvège) privilégie les transferts sociaux, tandis que dans tous les autres pays la redistribution fiscale domine (...). Pour la France, la Suède, les Pays-Bas et la Finlande, ce diagnostic est conditionnel à la prise en compte des cotisations sociales employeur dans la réduction fiscale des inégalités. De plus, il doit s'interpréter du strict point de vue de l'effort de réduction des inégalités monétaires. Une analyse spécifique des effets de la fourniture de biens et services en nature (santé, éducation) serait nécessaire pour dresser un tableau exhaustif des effets de redistribution.

3 – Selon l'INSEE, « le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de revenus. Il varie entre 0 et 100 %. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les revenus seraient égaux ». Dans notre échantillon, il prend des valeurs comprises entre 33 et 53 % pour les revenus primaires (retraites comprises) des pays développés, et entre 23 et 43 % pour les revenus disponibles.

L'effet redistributif important des pensions publiques est en outre confirmé par l'analyse complémentaire que nous menons. Ainsi, le montant des retraites publiques est fortement corrélé à l'égalité du revenu disponible : cela est dû au fait que (i) les retraites publiques sont distribuées de manière plus égalitaire dans la population que les revenus du travail et du capital (incluant les retraites privées) ; (ii) leur financement repose sur d'importants prélèvements obligatoires qui réduisent les inégalités de revenus entre actifs et inactifs.

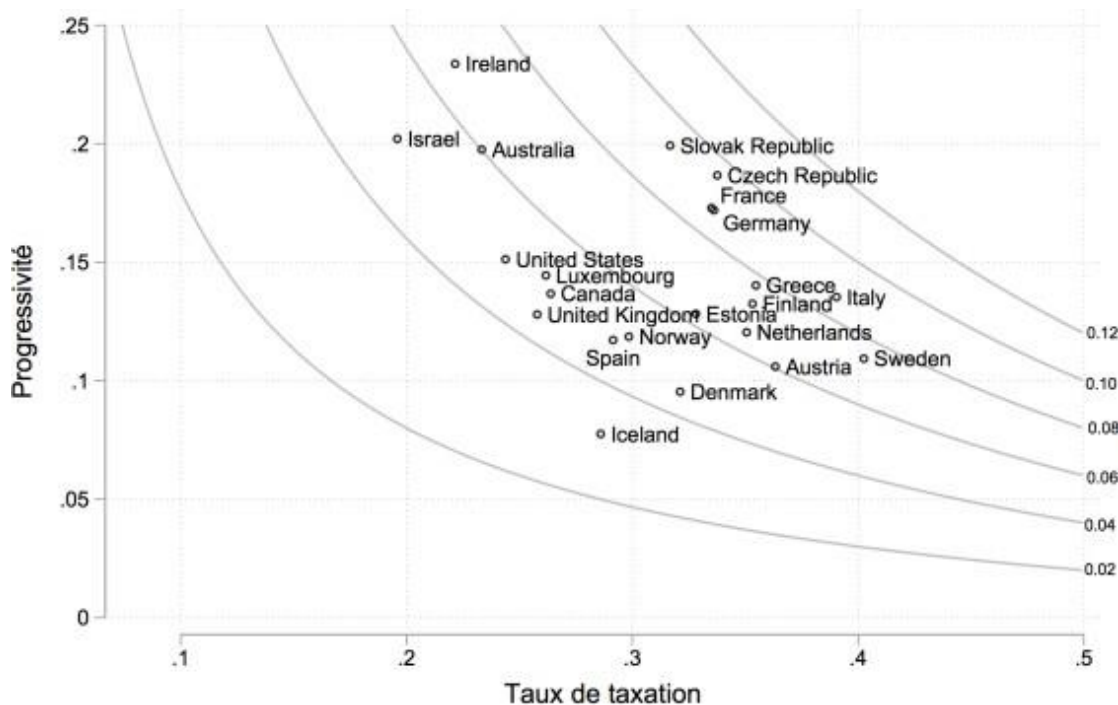
[...]

En second lieu, notre étude met en lumière l'impact décisif du niveau moyen des transferts sociaux sur la redistribution sociale. Pour expliquer les performances variées des systèmes socio-fiscaux en matière de réduction des inégalités, le taux moyen des prestations (hors pensions) est déterminant, tandis que la différence de ciblage d'un pays à l'autre ne joue que très peu.

Ce résultat s'explique par le fait que les transferts sociaux en espèces hors retraite sont faibles dans la plupart des pays (10 % du revenu primaire en moyenne). Un ciblage plus important de ces faibles transferts n'augmente alors que très marginalement l'efficacité du système.

« L'efficacité de la redistribution fiscale dépend de la combinaison du taux et de la progressivité des prélèvements »

Figure 3 – La redistribution fiscale, combinaison du taux de taxation et de la progressivité⁴



L'efficacité de la redistribution fiscale en revanche dépend de la combinaison du taux et de la progressivité des prélèvements : plusieurs pays atteignent des redistributions identiques par des configurations très différentes. Dans la figure 3, chaque ligne correspond à un niveau de réduction d'inégalité mesuré en point de Gini. La ligne inférieure correspond à une réduction de 0,02 point de Gini. La réduction des inégalités s'accroît de 0,02 point de Gini en passant d'une ligne à l'autre. Ces lignes peuvent se lire comme des courbes d'indifférence. [...]

4 - Il s'agit ici de la redistribution « verticale », c'est-à-dire de l'effet redistributif maximal théorique pour ces paramètres. La redistribution effective observée est légèrement plus faible, car la progressivité a également pour effet de modifier l'ordre des ménages dans la distribution des revenus (c'est l'effet de « reclassement »). C'est notamment le cas pour la France et l'Allemagne pour lesquelles la redistribution fiscale effective est de 0,07 tandis que la redistribution verticale est de 0,09 (Figure 3).

Notre étude donne également une mesure, plus sommaire, de l'effet anti-redistributif des taxes sur la consommation⁵. Les taxes sur la consommation ont un effet globalement régressif, plus fort avant la crise de 2008. Cependant, cet effet négatif est inférieur de moitié à l'effet redistributif du système fiscal, et largement inférieur à l'effet redistributif du système de transfert hors pensions (...). Sans être négligeable, l'effet des taxes sur la consommation apparaît donc comme un effet de troisième ordre, qui érode marginalement la redistribution monétaire.

[...]

5 - Nous estimons le niveau de consommation des individus en fonction de leur revenu, mais négligeons l'effet des taux différenciés selon les types de biens.