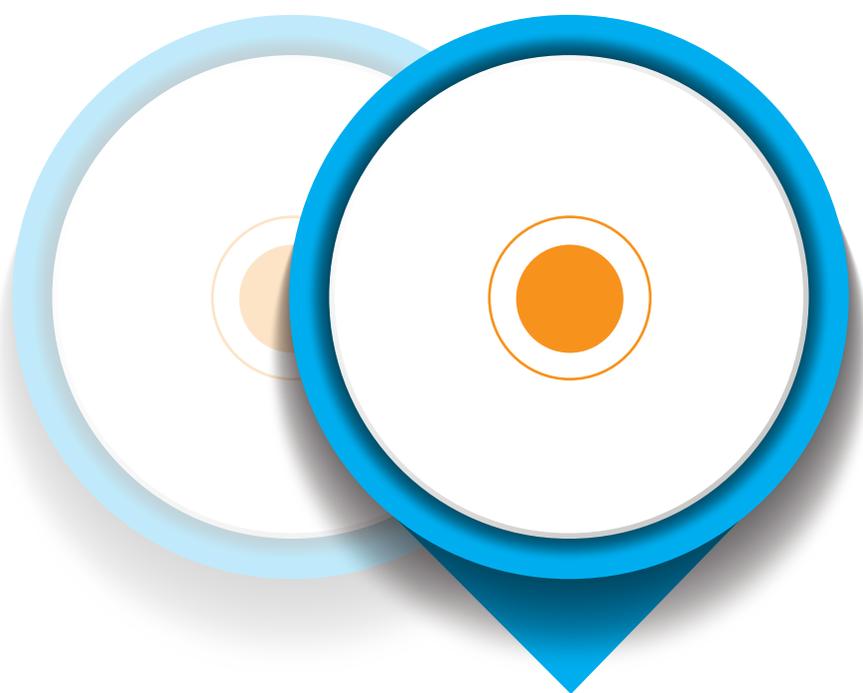


MISE EN ACTIVITÉ À PARTIR DE LA NOTE  
DE FRANCE STRATÉGIE  
Où réduire le poids de la dépense publique ?  
LIVRET ENSEIGNANTS - PARTIE 1



Céline CAYZAC,  
professeure SES au lycée Maurice Genevoix de Montrouge (académie de Versailles)

Christophe Gouardo et Fabrice Lengart  
La note d'Analyse, France Stratégie, janvier 2019, n°74.  
Juillet 2019

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/reduire-poids-de-depense-publique>



## PRÉSENTATION

Il s'agit à travers cette mise en activité, de proposer aux élèves un document de travail original dans la forme comme dans le fond. La Note d'analyse de *France Stratégie* est une publication périodique développée sur une quinzaine de pages répondant à un questionnaire précis tout en restant relativement concise ; format auquel les lycéens sont peu habitués. Il est possible d'opérer des sélections de parties de la note qui leur soient accessibles et qui puissent les faire réfléchir sur des éléments du programme de sciences économiques et sociales. On peut exploiter une grande partie de la note en lien avec le programme d'enseignement spécifique et de spécialité Economie approfondie de Terminale (programmes en vigueur jusqu'à la fin de l'année scolaire 2019-2020) ; le programme de spécialité SES qui entre en vigueur à la rentrée scolaire 2019 dans le cadre de la réforme de la voie générale du lycée devrait également permettre de mobiliser cette note ainsi que les éléments de la mise en activité à laquelle elle est adossée.

Dans le cadre de l'enseignement spécifique en classe de terminale, trois approches de la note sont possibles.

- **Premièrement, on peut l'utiliser dans le cadre du chapitre de Regards croisés : Comment les pouvoirs publics peuvent-ils contribuer à la justice sociale aujourd'hui ? Dans la mise en activité qui suit, une grande partie de la note est exploitée et répond aux indications complémentaires : « On analysera les principaux moyens par lesquels les pouvoirs publics peuvent contribuer à la justice sociale : fiscalité, redistribution et protection sociale, services collectifs, mesures de lutte contre les discriminations. On montrera que l'action des pouvoirs publics s'exerce sous contrainte ». La mise en activité que nous allons développer plus bas se fonde sur ces éléments.**
- Il est également possible de traiter la question : « Quelle est la place de l'Union Européenne dans l'économie globale ? » et plus particulièrement sur la coordination des politiques économiques qui ressort dans l'extrait des indications complémentaires : « On s'interrogera sur les difficultés de la coordination des politiques économiques dans l'Union européenne. » Cette approche ne mobilise cependant qu'une partie restreinte de la note.

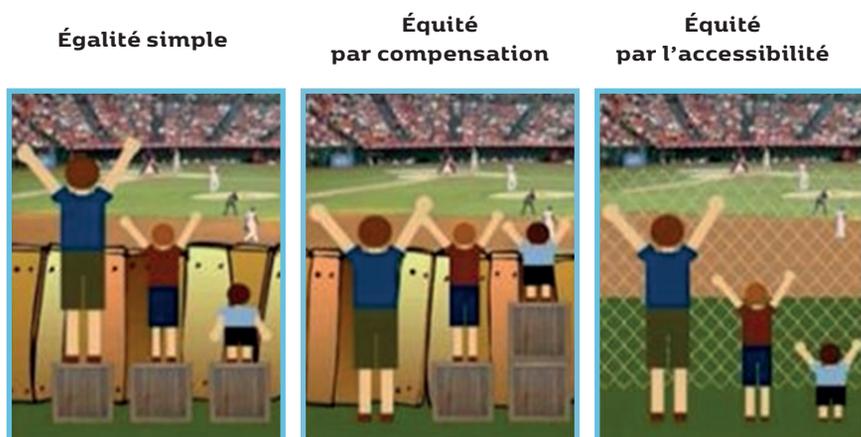
Dans le cadre de l'enseignement de spécialité : Économie approfondie une entrée est également possible et permet de faire réfléchir les élèves aux différences entre le système de retraites par répartition et celui par capitalisation, dans le cadre de la question : « Quel est l'impact des variables économiques et démographiques sur le financement de la protection sociale ? ». Ici aussi, l'exploitation de la note reste limitée mais pertinente.

Dans la mise en activité ci-dessous proposée, les élèves de terminale seront amenés à travailler sur différentes notions du programme. La quasi-totalité des notions du chapitre auquel elle se rapporte peut être mobilisée : assurance / assistance ; services collectifs ; fiscalité ; prestations et cotisations sociales ; redistribution ; protection sociale. Pour les élèves de la classe de terminale de l'année scolaire 2019-2020, une réflexion sur les prérequis est recommandée: État-providence, prélèvements obligatoires, revenus de transfert, fonctions économiques de l'État (allocation, répartition, stabilisation), prélèvements obligatoires, dépenses publiques, déficit public, dette publique. Pour les élèves de la classe de terminale des années scolaires qui suivront, on pourra faire référence à la quatrième question du nouveau programme de première « Comment les agents économiques se financent-ils ? » à travers les objectifs d'apprentissage suivants : « Savoir que le solde budgétaire résulte de la différence entre les recettes (fiscales et non fiscales) et les dépenses de l'État ; comprendre que le déficit budgétaire est financé par l'emprunt et savoir qu'une politique de dépenses publiques peut avoir des effets contradictoires sur l'activité (relance de la demande / effet d'éviction). »

Divers savoir-faire seront également abordés : corrélation, proportions et taux de variation et variations en points de pourcentage, lecture de graphiques.



## II - SENSIBILISATION ET ÉBAUCHE D'UNE PROBLÉMATIQUE



City of Ottawa. (2015). Equity & Inclusion Lens Handbook (2<sup>e</sup> éd.). Ottawa: City of Ottawa and city for All Women Initiative (CAWI).

Source : City of Ottawa (2015), *Manuel pour l'équité et l'inclusion* (2<sup>ème</sup> édition), Ottawa

### QUESTIONS :

**Q1. En observant ce document iconographique, expliquez quels enjeux cette scène met en évidence.**

- A. *L'enjeu en cause est la possibilité de voir et suivre l'événement sportif alors que les caractéristiques propres à chacun des personnages leur donne un accès inégal au spectacle et que se pose la question de l'aide qui peut être apportée aux uns ou aux autres.*
- B. *Les trois personnages n'ont pas les mêmes chances de voir et de suivre l'événement sportif en raison de la différence de leur taille. Le garde-corps est opaque et d'une hauteur telle que le troisième personnage ne peut pas voir le match.*
- C. *Certains élèves penseront probablement prolonger la réflexion en abordant des éléments relatifs aux questions suivantes : « Qui prend la décision d'apporter une aide aux individus dont la situation les handicape ? » (Question 2) ; Qui finance l'achat et l'installation des caisses et du grillage ? » (Question 3)*

**Q2. Qui pourrait prendre la décision de retirer une caisse en bois à l'un, la donner à l'autre, ou encore d'installer un grillage à la place du garde-corps en bois ?**

*Plusieurs réponses sont envisageables :*

- A. *Quelqu'un de neutre (les pouvoirs publics) qui ne serait concerné que par ce qui est juste socialement se prononce en fonction d'un certain système de valeurs.*
- B. *L'ensemble des spectateurs pourraient prendre la décision de favoriser les plus nécessiteux à l'aide d'un vote démocratique.*
- C. *En prenant en considération la diversité des spectateurs ainsi que celle de leur situation, le propriétaire du stade pourrait prendre une telle décision.*



**Q3. Comment pensez-vous que les aides apportées, symbolisées dans le document iconographique par des caisses en bois ou par le grillage, ont été financées et quels problèmes éventuels cela peut-il poser ?**

- A.** On (probablement les pouvoirs publics) peut demander à chacun de financer (par la fiscalité ou les cotisations sociales) l'achat et l'installation des caisses en bois et du grillage, mais une question de légitimité se pose alors. Jusqu'où imposer la contribution sans que cela ne soit vécu comme confiscatoire et injuste par le personnage le plus grand qui représente symboliquement la situation des individus dont la situation sociale est la plus favorisée ? Cette illustration fictive présente l'avantage d'être parlante pour les élèves ; il est néanmoins nécessaire de réaliser qu'elle ne recouvre pas un enjeu sociétal avéré. Pour poursuivre la réflexion, il est conseillé de demander aux élèves de présenter des situations effectives qui permettraient de justifier que les pouvoirs publics interviennent (accès à la scolarité, aux soins, au logement, etc.).
- B.** On (probablement les pouvoirs publics) peut aussi s'adresser à un agent à capacité de financement si les recettes à notre disposition sont insuffisantes pour couvrir les dépenses envisagées. Il s'agit alors d'emprunter ; mais alors se pose la question du remboursement auquel il faudra faire face. On peut évoquer avec les élèves le principe d'équivalence ricardienne (théorème Ricardo Barro) selon lequel, dans une analyse inter-temporelle, l'emprunt contracté au temps  $t_0$  se traduira en théorie au temps  $t_1$  par son remboursement qu'il s'agira de financer par des recettes publiques. Le financement de la dépense sera alors supporté par les générations à venir, aspect qui peut être commenté avec les élèves.

**Q4. À la lumière des éléments évoqués dans les réponses aux deux questions précédentes, en quoi peut-on parler de crise de l'Etat providence ? Si vous ne vous en souvenez plus, une recherche rapide sur internet vous permettra de vous rappeler ce que l'on nomme État providence.**

On peut orienter les élèves et organiser leurs propositions de façon à expliciter et illustrer les trois dimensions de la crise de l'Etat providence qui sera abordée plus tard dans le chapitre en cours d'étude.

**A. Un problème de financement**

Promouvoir la justice sociale a un coût. Par ailleurs des contraintes peuvent s'imposer aux pouvoirs publics quant à la collecte de recettes budgétaires et quant aux priorités pour l'affectation des dépenses publiques. En effet, le niveau des prélèvements obligatoires et leur taux font l'objet de polémiques (leur caractère prétendument confiscatoire est souvent décrié par des personnalités connues des élèves) et constituent une préoccupation majeure pour les pouvoirs publics. Ces derniers souhaitent ne pas décourager l'initiative privée par une pression fiscale (le niveau des impôts) ou sociale (le niveau des cotisations sociales) excessive qui, par ailleurs, pourrait induire une fuite des capitaux à l'étranger, ou, tout aussi important, conduire à l'effritement du consentement à l'impôt. Il convient de rappeler aux élèves que toute dépense publique, si elle n'est pas financée par des recettes (principalement issues des prélèvements obligatoires), l'est par l'endettement. Or, l'endettement est également une préoccupation importante des pouvoirs publics. Ainsi par le Pacte de stabilité et de croissance, chaque Etat membre de la zone euro s'est engagé à ce que la dette publique n'excède pas 60 % du PIB national, engagement dont l'interprétation évolue cependant en admettant qu'il s'agit davantage d'un objectif à plus long terme et qu'une certaine souplesse peut être nécessaire. Certains pays ne parviennent pas à tenir cet objectif (exemple : en France, la dette publique représentait s'élevé à 98,4 % du PIB en 2018). Le financement de la dette par les recettes futures est un point à commenter et à discuter (cf. principe d'équivalence ricardienne évoqué plus haut).

**B. Un problème d'efficacité**

L'État peut ne pas atteindre les objectifs qu'il s'est fixé, quand bien même, après avoir effectué des prélèvements obligatoires, il a réalisé un certain nombre de dépenses publiques. Par exemple, une politique promouvant l'égalité des chances peut ne pas mettre en cause fondamentalement la reproduction sociale (cf. Chapitre sur la mobilité). On peut également proposer



aux élèves l'exemple d'une politique de lutte contre la pauvreté consistant en des transferts monétaires. Celle-ci peut échouer (au moins partiellement) dans sa mission, si des personnes éligibles aux allocations ne font pas appel aux aides dont elles pourraient bénéficier, par manque d'information ou par honte (idée que l'on peut rapprocher de la notion de « disqualification sociale » de Serge Paugam). On s'interroge alors sur l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre et l'on peut se demander si les pouvoirs publics ne pourraient pas être plus efficaces, ou même l'être tout autant avec un niveau de dépenses publiques moindre. En la matière, on peut orienter les élèves vers un des aspects importants de la note : les auteurs proposent de mieux piloter la dépense publique en France, voire de la réduire, en observant ce que font d'autres pays avec un niveau relatif de dépense publique moindre et pourtant une efficacité équivalente. On peut obtenir parfois de meilleurs résultats ou des résultats identiques à moindre coût, tout comme constater que lorsque la France dépense davantage que les autres, c'est parfois parce qu'elle se fixe des objectifs plus ambitieux à atteindre. On peut préciser aux élèves que dans un souci de coordination des politiques des Etats, mais aussi dans l'objectif de créer une émulation, les comparaisons entre pays aux profils différents, notamment dans le cadre l'Union européenne et dans celui de la zone euro, sont plus fréquemment mises en avant.

**C. Un problème de légitimité**

Une réflexion est à mener sur l'arbitrage économique Etat versus marché, en se référant aux programmes de première (le programme en vigueur jusqu'en 2018-2019 ou celui qui lui succède à compter de la rentrée scolaire 2019). L'Etat pallie les défaillances du marché lorsque celui-ci est défaillant mais l'action de l'Etat est parfois contestée lorsque celui-ci tend à se substituer au marché dans des domaines qui ne se justifient pas, parce que le marché y est considéré comme plus efficace. Par ailleurs et d'une manière générale, on observe que tous les pays ne partagent pas une même conception de la justice sociale.

• **Q5. À l'aide d'un exemple, montrez ce que le document iconographique peut symboliser dans la société française actuelle.**

**A. Plusieurs réponses sont possibles :**

Les spectateurs du stade symbolisent la société et la visibilité de l'événement sportif peut être présentée comme une ressource socialement valorisée, à laquelle tout individu aspire ; par exemple il pourrait s'agir des conditions matérielles d'existence correspondant aux standards sociaux (par exemple un niveau minimum de revenu permettant de consommer et de se loger). Ces conditions de vie devraient pouvoir être atteintes par tous les individus, quelles que soient leurs caractéristiques ethniques, sociales, de genre, d'âge, etc. Le document suggère premièrement un questionnement d'ordre moral et philosophique : qu'est-ce qui est juste et qu'est-ce qui ne l'est pas ? Qu'est-ce qui relève de la discrimination ou pas ? Certains élèves auront probablement des opinions différentes. On peut envisager de les orienter vers l'idée que ce qui est juste pour les uns ne l'est pas forcément pour les autres. La conception de la justice sociale se réfère à un système de valeurs spécifique propre à certains individus ou à certains groupes sociaux.

**B. Une réflexion est à développer sur l'action à mener ou sur les décisions à prendre afin de lutter contre une injustice. La répartition des caisses en bois évoque en creux la redistribution verticale des revenus. On peut s'interroger sur la légitimité du décideur dans cette réallocation des ressources ainsi que sur le coût que la collectivité peut ne pas souhaiter supporter (pour diverses raisons : système de valeurs mis en cause éventuellement par les choix politiques ; pression fiscale jugée trop forte ; etc.).**

**C. Une intervention extérieure peut s'avérer utile en vue de satisfaire l'intérêt général, mais aussi, en fonction du système de valeurs retenu, à des fins de justice sociale. Les pouvoirs publics, dans les pays démocratiques, ont ce rôle à jouer. On peut rappeler ce qui a pu être étudié en classe de première : Adam SMITH propose dans la Théorie des sentiments moraux en 1759 l'idée que la poursuite d'intérêts individuels conduit naturellement à satisfaire l'intérêt général comme s'il y avait eu intervention d'une « main invisible ». Cette dernière peut être assimilée au marché. Or, on retient également de l'étude du programme de première, que l'efficacité allocative du marché est non seule-**



ment discutable mais qu'elle peut également ne pas être équitable. Les pouvoirs publics détiennent par ailleurs, selon Max Weber, « le monopole de la violence légitime », ce qui leur permet d'imposer des décisions telles que la redistribution. Il peut être question ici d'une intervention *ex-post*, luttant contre les inégalités de situations et mettant en évidence une justice sociale correctrice.

- D. On peut également envisager une réponse en prenant en compte les politiques de discrimination positive. Le niveau de ressource permettant de satisfaire les normes de consommation d'une société considérée (par exemple en termes de logement, de niveau d'équipement, etc.) n'est pas atteint par un certain nombre d'individus. On (les pouvoirs publics) peut alors envisager de donner des moyens supplémentaires à ceux qui sont pénalisés dès le départ par un handicap social. Il est alors ici plutôt question d'action en faveur de l'égalité des chances mettant en évidence une justice sociale différencialiste.
- E. Enfin, on peut même envisager à l'aide de la troisième scène, que le spectacle sportif représente une ressource fondamentale à laquelle tout le monde doit avoir accès (par exemple : l'éducation ou la santé). On (les pouvoirs publics) doit pouvoir assurer à chacun (quelles que soient les caractéristiques de l'individu) le droit à l'instruction et aux soins de santé. Le grillage symboliserait alors l'absence de coût ou d'entrave pour accéder aux services d'éducation et de santé c'est-à-dire le principe de gratuité des services collectifs que nous connaissons en France via l'hôpital public ou l'éducation nationale. Les pouvoirs publics recherchent dans cette perspective l'égalité des droits, ce qui met en évidence une justice sociale universaliste.

### III - PROBLÉMATIQUE(S)

Comment les pouvoirs publics tentent-ils de promouvoir la justice sociale en France mais également dans d'autres pays ? Comment politiques de promotion de la justice sociale (plus largement interventions de la puissance publique) et gestion des finances publiques s'articulent-elles ? En d'autres termes, où baisser la dépense publique tout en garantissant une intervention publique efficace ?

### IV - SYNTHÈSE DE LA NOTE ET EXTRAITS À LIRE PAR LES ÉLÈVES

#### INTRODUCTION

En France en 2017, la dépense publique atteint 1 294 milliards d'euros et représente environ 56,5 % de son PIB ce qui la place parmi les pays où le poids des dépenses publiques est le plus élevé. Les auteurs de la note proposent alors d'étudier les modalités à adopter pour atteindre un objectif de baisse de 3 points de ce pourcentage à l'horizon de 5 ans, ce qui, dans le cas d'une croissance économique raisonnable, assurerait une dette publique soutenable. Ils décident de retenir ici une typologie originale des différents postes de dépenses des pouvoirs publics en s'inspirant de la nomenclature de la comptabilité nationale, afin d'indiquer précisément quelle réduction des dépenses publiques est à opérer dans les différents sous-secteurs institutionnels. Ainsi, ils adoptent une ventilation en 5 grandes missions de la puissance publique : la redistribution du revenu primaire, la fourniture de services sociaux et éducatifs, la fourniture de services généraux, le soutien à l'économie marchande et le versement d'intérêts aux créanciers détenteurs de la dette publique.

#### LA STRUCTURE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE

Parmi les pays retenus dans l'étude (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), la France se caractérise par un niveau élevé de prestations monétaires. Les « transferts en espèces » ont un poids dans le PIB qui dépasse de 4,3 points la moyenne des pays retenus dans l'étude. L'essentiel de cet écart s'explique par les dépenses de retraite, elles-mêmes fonction du mode de financement des pensions, de la structure



démographique, des conditions de départ à la retraite, variables d'un pays à l'autre. Le reste s'explique par les autres prestations (allocations chômage, indemnités journalières de maladie, etc.), mais en ce qui les concerne, la différence avec les autres pays est moindre.

L'importance relative des dépenses pour services sociaux et culturels en France ne se distingue pas fondamentalement de celle des autres pays, hormis dans le domaine de la santé où la France figure parmi les pays dont la dépense pèse le plus lourdement comparativement à son niveau de PIB. Au contraire, dans l'éducation et la recherche, le poids relatif de ces dépenses en France par rapport à son PIB est de 2,7 points plus faible que le poids relatif moyen de ces dépenses dans les pays nordiques par rapport à leur PIB. Par ailleurs, la France consacre une plus grande partie de ses dépenses totales (rapportées à son niveau de PIB) que les autres pays, aux dépenses régaliennes (militaires principalement) ainsi qu'aux subventions au secteur marchand à travers le soutien à la recherche ou encore les aides à l'investissement dans les transports. Enfin, la charge de la dette française par rapport à son PIB est relativement plus faible qu'en moyenne dans les autres pays.

### DES DYNAMIQUES DIFFÉRENCIÉES

On constate que les évolutions, par poste de dépenses, ne sont pas identiques. En effet, corrigées de l'inflation, les prestations monétaires pour la retraite et la vieillesse sont celles qui augmentent le plus rapidement. Les dépenses de santé ont également contribué plus fortement que les autres à l'élévation du poids de la dépense publique par rapport au PIB français mais leur progression ralentit nettement depuis près de 10 ans.

### L'OBJECTIF D'ÉCONOMIES, UN CHEMIN DE CRÊTE

Dans un souci de pédagogie, les auteurs de la note élaborent trois scénarios répondant à diverses exigences et envisageant différentes stratégies qu'ils ne présentent pas comme des recommandations mais plutôt comme des simulations visant à faire comprendre les implications globales de tel ou tel choix.

Les auteurs de la note proposent un premier scénario en cohérence avec les objectifs affichés par le gouvernement de faire converger le poids des dépenses publiques françaises avec le poids moyen observé dans les pays étudiés, sans augmenter les dépenses sociales et militaires. Il s'agit de réduire le ratio « dépenses publique / PIB » sans qu'il y ait d'effet récessif, en accompagnant la réduction du volume global des dépenses publiques d'une sélectivité de ces dépenses afin de les orienter qualitativement, là où elles s'avèrent efficaces.

Le deuxième scénario propose d'accroître les dépenses d'éducation et de défense ; l'essentiel de l'effort de réduction du volume des dépenses publiques devrait alors être concentré sur les dépenses hors éducation, comme celles de la santé marchande. Ceci pourrait par exemple se traduire par une réduction du remboursement de médicaments et une moindre prise en charge de certains soins médicaux par la Sécurité sociale, politique qui est menée depuis de nombreuses années et qui pourrait suffire à atteindre l'objectif.

Enfin le troisième et dernier scénario envisagé par les auteurs consiste en une restructuration complète du système de soins français avec un gel des prestations sociales en espèces, dont celles des retraites ainsi que celles liées à la perte d'emploi, afin qu'en contrepartie une progression des dépenses d'éducation et de défense soit possible.

### CONCLUSION

Selon les auteurs de la note, l'objectif fixé de réduction des dépenses publiques en France peut être atteint. Ils le jugent cependant ambitieux dans la mesure où cela nécessite d'établir des priorités : circonscrire les dépenses dont on veut contrôler l'augmentation et celles pour lesquelles on préfère garder une marge de manœuvre. En effet, choisir de ne pas toucher à certaines dépenses « jugées nécessaires » (les auteurs pensent particulièrement aux dépenses liées aux fonctions régaliennes, à l'éducation et à la transition écologique) et de les laisser progresser au rythme de l'augmentation du PIB, impose de réduire fortement d'autres dépenses.



## EXTRAITS DE LA NOTE QUE LES ÉLÈVES PEUVENT ÊTRE INVITÉS À LIRE ET ÉTUDIER, NOTAMMENT DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN ACTIVITÉ

**NB :** Les auteurs de la note utilisent systématiquement l'expression « en points de PIB » et pas « en pourcentage » pour mesurer le poids relatif de la dépense publique, afin que le lecteur ne croie pas à tort que la dépense publique est une composante du PIB. En effet, la dépense publique n'est pas un « sous ensemble » d'un « ensemble » que serait le PIB.

### EXTRAIT 1 : INTRODUCTION, P2 DE LA NOTE

Le montant des dépenses publiques de la France a atteint 1 294 milliards d'euros en 2017. Cela représente 56,5 points de PIB, soit le ratio le plus élevé parmi les pays de l'Union européenne. Au vu de cette situation, il paraît justifié de se fixer pour objectif de réduire le poids des dépenses publiques de 3 points de PIB en cinq ans, de façon structurelle, c'est-à-dire sous l'hypothèse conventionnelle que la croissance s'inscrit sur son rythme potentiel de moyen terme. En effet, cet objectif permet à la fois de dégager des marges de manœuvre en matière de recettes publiques, en autorisant leur baisse de 2 points de PIB sur le quinquennat<sup>1</sup>, tout en assurant la soutenabilité à long terme de la dette publique de la France, en installant celle-ci sur une trajectoire descendante de près de 100 points de PIB aujourd'hui jusqu'à un niveau compris entre 70 et 75 points de PIB à horizon 2040. À l'aune de l'expérience des autres pays européens, cet objectif apparaît atteignable : 21 pays de l'UE sur 27 sont en effet parvenus à réaliser un effort de cette ampleur au moins une fois au cours des vingt dernières années, parfois dans un contexte de croissance modérée, hors toute période de crise aigüe. Sous l'hypothèse raisonnable que la croissance potentielle de la France se situe aujourd'hui autour de +1,3 % par an et en tablant sur une inflation de l'ordre de +1,8 % par an, réduire de 3 points le ratio structurel des dépenses publiques en cinq ans suppose une quasi-stabilisation de la dépense totale en volume (plus précisément, cela autorise une très légère progression, de +0,2 % par an).

En pratique, stabiliser le volume de la dépense publique nécessite d'importantes mesures d'économies, car les dépenses publiques ont spontanément tendance à augmenter. Cependant, cette tendance haussière ne se retrouve pas — ou pas avec la même intensité — pour chaque poste de dépense. Elle peut dépendre en particulier de facteurs démographiques, par exemple du nombre d'élèves pour les dépenses d'éducation primaire et secondaire, ou du nombre de personnes âgées pour les dépenses de retraite. C'est pourquoi la traduction concrète d'un objectif de maîtrise des dépenses publiques est délicate à opérer, si l'on souhaite éviter une logique de « rabot » assignant une évolution uniforme, ou presque uniforme, à l'ensemble des postes.

### EXTRAIT 2 : LES 5 MISSIONS DE LA PUISSANCE PUBLIQUE, P 4 DE LA NOTE

Plus précisément, on distingue cinq grandes missions, elles-mêmes sous-déclinées au total en quinze postes.

#### 1. La puissance publique exerce un rôle de redistribution du revenu « primaire ».

Ce revenu, généré par l'activité économique, vient rémunérer le travail des actifs en emploi et le patrimoine des individus qui en détiennent. Le système sociofiscal prélève une part de ce

<sup>1</sup> La justification économique qu'il y a à se doter d'une cible de recettes publiques est double : limiter les distorsions induites par la taxation lorsqu'elles sont nuisibles à l'activité et renforcer l'attractivité du pays. L'attractivité n'a de sens qu'en dynamique et par comparaison à celle d'autres pays. L'écart entre le taux de recettes publiques en vigueur aujourd'hui en France et la moyenne de celui projeté en 2022 par le quart des pays européens présentant les ratios les plus élevés est de l'ordre de 4 points de PIB. Baisser de 2 points de PIB le poids de nos recettes publiques reviendrait donc à le diviser par deux.



revenu primaire et le redistribue sous forme de prestations sociales en espèces. Ce premier bloc de dépenses publiques est ici décliné en deux postes : les pensions de retraite d'une part, les aides sociales (prestations familiales, minima sociaux, etc.) et autres revenus de remplacement (prestations chômage, indemnités de congé maladie et de congé maternité, pensions d'invalidité, etc.) d'autre part.

• **2. La puissance publique fournit des services sociaux et culturels à la population.**

Ces services sont non marchands et considérés comme des dépenses publiques lorsqu'ils sont gratuits ou délivrés à un prix inférieur à la moitié de leur coût. Mais la puissance publique peut aussi financer des biens et des services marchands, produits par le secteur concurrentiel, au bénéfice des ménages. Ces services sociaux sont ici déclinés en cinq sous-postes : la santé (hôpital public d'une part, consultations de médecins de ville, remboursement de médicaments, cliniques privées, etc., d'autre part) ; l'éducation et la recherche ; l'accueil et l'aide aux personnes (financement de crèches, prise en charge de frais de garde d'enfant par une assistante maternelle, de frais de personnels aidant à domicile les personnes handicapées et dépendantes, financement d'établissements d'accueil, etc.) ; le loisir et les activités culturelles (musées, bibliothèques, théâtres, équipements sportifs collectifs, service audiovisuel public, etc.).

• **3. La puissance publique fournit des services généraux à la collectivité dans son ensemble.**

On isole au sein de ce troisième bloc les dépenses régaliennes au sens strict (défense, police, justice). On y ajoute, parmi les autres dépenses de fonctionnement, celles qui correspondent à ce que l'on pourrait appeler les « frais de gestion » des administrations (masse salariale et consommations intermédiaires) en distinguant ceux de l'État central au sens large (administrations centrales et déconcentrées des différents ministères, caisses de sécurité sociale) et ceux des collectivités locales (fonctionnement des mairies, des intercommunalités, des départements et des régions).

• **4. La puissance publique soutient l'économie marchande.**

Elle le fait, d'une part, par le biais de subventions de fonctionnement, de transferts courants divers, d'aides à l'investissement au bénéfice de nombreux secteurs d'activité (publics comme privés) et, d'autre part, par le biais d'investissements publics (hors ceux relevant du social et du régalien, déjà comptabilisés dans les deuxième et troisième missions). On distingue le payeur au sein de ces deux grands types de soutien, selon qu'il s'agit des administrations centrales ou des collectivités locales, ce qui revient à décliner ce quatrième bloc en quatre postes.

• **5. Enfin, la puissance publique verse des intérêts aux créanciers qui détiennent les titres de la dette publique.**

Cette ventilation de la dépense publique par grandes missions se révèle particulièrement éclairante lorsque l'on compare le poids des différents postes en France et dans les autres pays européens. La France est ici comparée aux onze principaux pays d'Europe occidentale (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Italie,

Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède). L'exercice fait clairement apparaître sur plusieurs points un modèle « nordique » de dépenses publiques, si bien que les enseignements seront déclinés en distinguant, lorsque cela est utile, la situation des trois pays nordiques et celle des huit autres pays européens.

• **EXTRAIT 3 : UN NIVEAU ÉLEVÉ DE PRESTATIONS MONÉTAIRES EN FRANCE P 6-7**

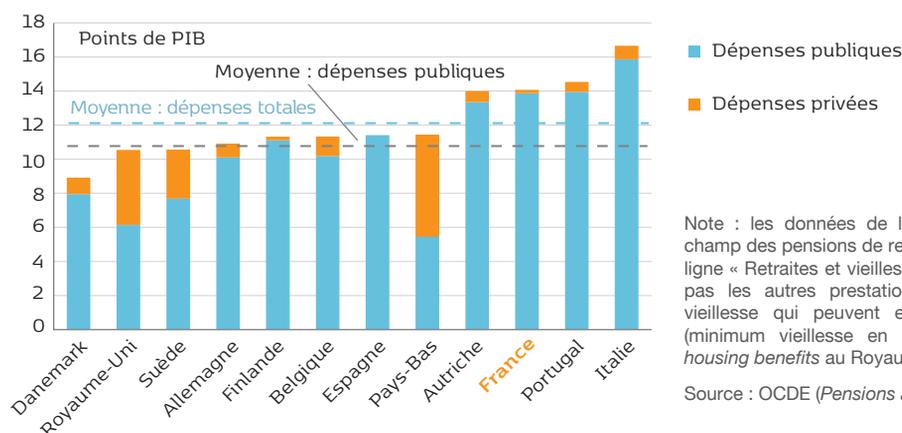
Les prestations de redistribution monétaire (les « transferts en espèces » selon la nomenclature de la comptabilité nationale) constituent le poste de dépense où l'écart avec les autres pays — de 4,3 points de PIB — est le plus important. Comme cela a été documenté à de nombreuses reprises, cet écart provient en large partie, pour plus des trois quarts, des dépenses de retraite (y compris les pensions de réversion). En France, elles représentent près



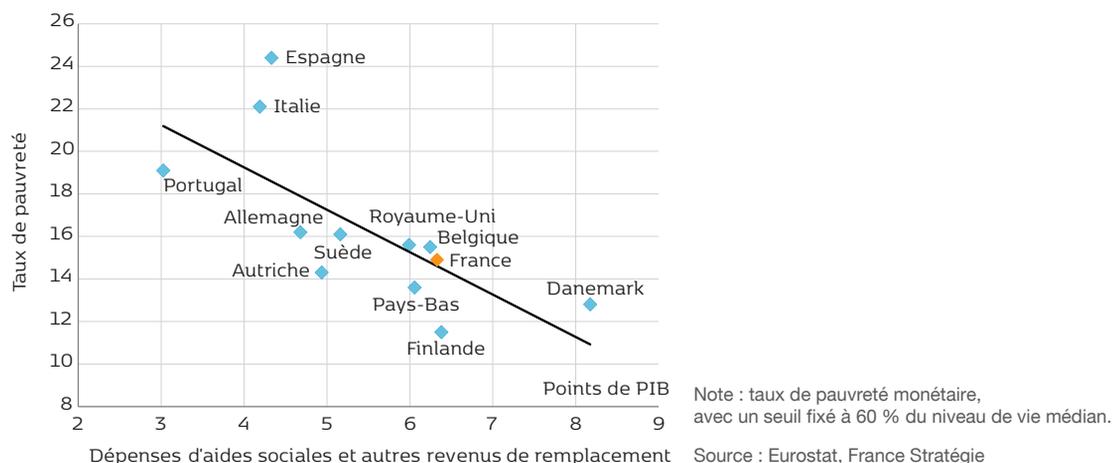
de 14 points de PIB et se situent 3,4 points de PIB au-dessus de la moyenne<sup>11</sup> (4,6 points avec les pays nordiques). Les différences dans le degré de socialisation des dépenses liées à la retraite expliquent une partie de l'écart (voir graphique 1 page suivante). En effet, là où la France a fait le choix d'un système de retraite par répartition, presque intégralement socialisé et obligatoire (avec souvent deux niveaux : base et complémentaire), certains pays ont opté pour des régimes hybrides avec une composante privée et facultative (au moins au niveau de la branche), souvent en capitalisation, plus importante (Royaume-Uni, Suède et Pays-Bas tout particulièrement) (...)

Idéalement, on aimerait distinguer parmi les autres prestations sociales en espèces celles qui relèvent d'une logique assurantielle (éligibilité restreinte à ceux qui ont cotisé) et celles qui relèvent d'une logique de solidarité (universelles et financées par l'impôt), de même que l'on aimerait ventiler ces prestations par grands risques (chômage, famille, invalidité, pauvreté, logement, etc.). [...] Sur ce poste, la dépense publique française apparaît plus élevée que la moyenne pour les pays de l'échantillon de 1,0 point de PIB, mais un peu inférieure à la moyenne des pays nordiques (de 0,2 point, particulièrement poussée à la hausse par le Danemark). Cela dit, la performance du système redistributif français apparaît bonne également, puisque la prévalence de la pauvreté dans la population hors personnes âgées est plutôt faible comparée à l'ensemble des pays européens (voir graphique 2).

**Graphique 1 – Dépenses publiques et privées de retraite, 2013**



**Graphique 2 – Taux de pauvreté des 0-64 ans et dépenses de prestations sociales en espèces hors vieillesse, 2016**



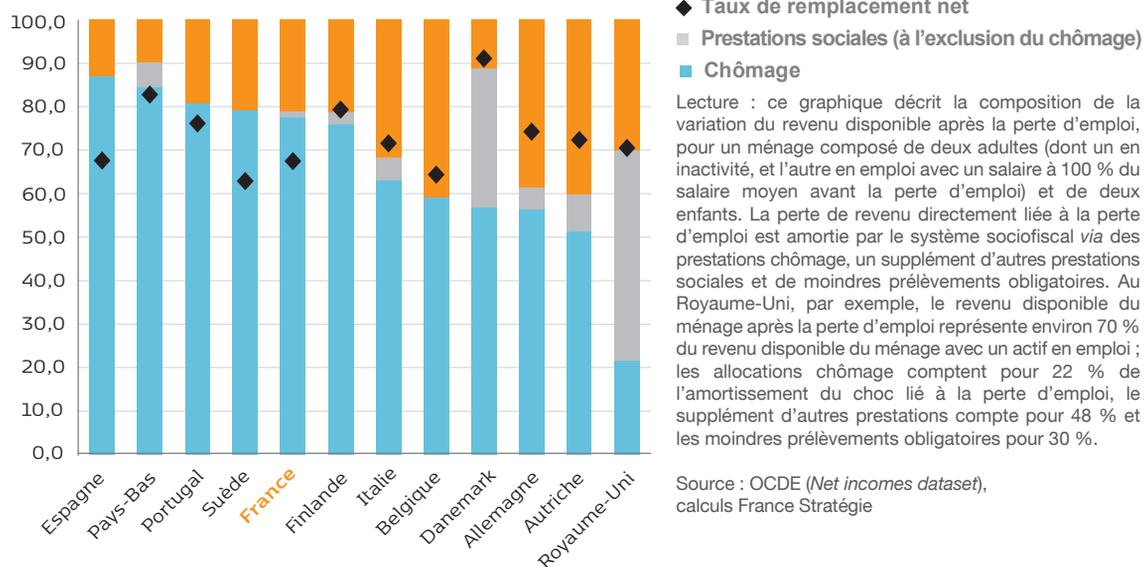


## EXTRAIT 4 : LE SOUTIEN AU REVENU DISPONIBLE SUITE À UNE PERTE D'EMPLOI, P 8

Plus d'un tiers du surcroît de dépenses sociales (hors retraites) en France par rapport aux autres pays provient des prestations liées au chômage, qui représentent 1,7 point de PIB. Cela n'a rien de surprenant dans un contexte où le taux de chômage en France est plus élevé que dans les pays considérés (10,1 % en 2016, contre une moyenne de 8,5 % et même 7,4 % en excluant l'Espagne). Cet écart doit cependant être interprété avec prudence, car il peut renvoyer à des difficultés résiduelles de comparaison. Au Royaume-Uni par exemple, les dépenses liées au risque chômage apparaissent particulièrement, voire anormalement, faibles (0,1 point de PIB) : cela tient à la faiblesse de l'indemnité, qui est forfaitaire (de l'ordre de 160 euros par semaine pour un couple), mais aussi à l'architecture du système sociofiscal qui soutient le revenu des personnes sans emploi par le biais d'autres prestations sociales et crédits d'impôt (*income support, child tax credit, housing benefits*, en cours de fusion dans le cadre de la mise en place de l'*universal credit*) (voir graphique 3).

### Graphique 3 – Soutien au revenu disponible suite à une perte d'emploi

Cas type d'un couple avec deux enfants,  
dont l'un des adultes perd son emploi



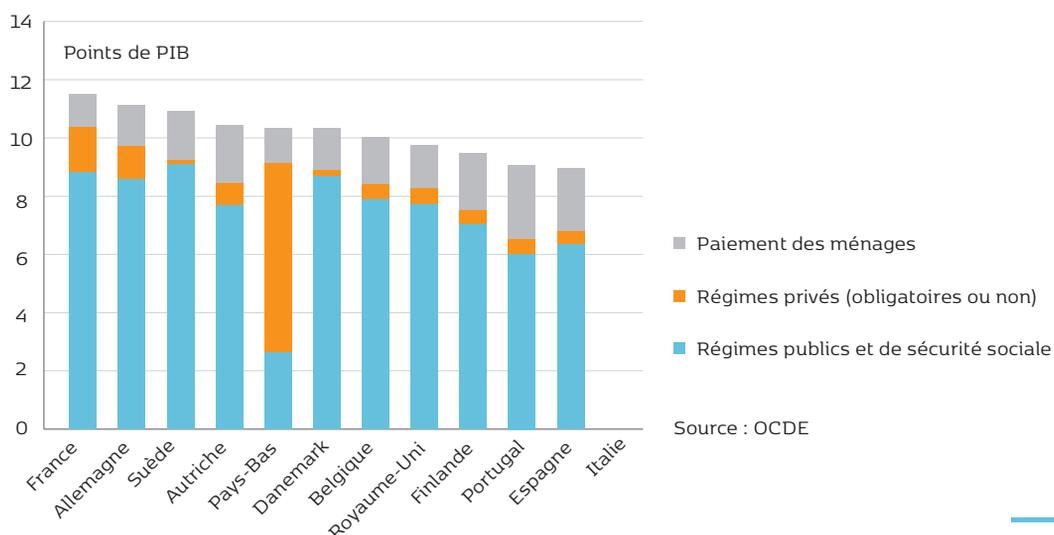
## EXTRAIT 5 : DES SERVICES SOCIAUX DÉVELOPPÉS, P8 ET 9

Les dépenses publiques de santé représentent 7,9 points de PIB en France. Elles sont supérieures de 1,0 point à la moyenne des pays de l'Europe occidentale<sup>16</sup>, mais cet écart cache une disparité assez marquée par type de dépenses. La France se caractérise par des dépenses publiques liées aux services de santé marchande (médecine libérale, cliniques privées) et à l'achat et au remboursement de produits médicaux (appareils, médicaments) sensiblement plus élevées qu'ailleurs (+1,4 point), alors que ses dépenses hospitalières sont en retrait de 0,5 point par rapport à la moyenne. Ce dernier chiffre s'explique toutefois par le niveau élevé des dépenses liées à l'hôpital au Royaume-Uni (6,1 points de PIB) et au Danemark (6,4 points), deux pays où le système de santé est presque entièrement étatisé et où la frontière entre l'hôpital et la médecine de ville s'en trouve *de facto* déplacée. Si on exclut ces pays de l'échantillon de comparaison, les dépenses hospitalières françaises ressortent dans la moyenne. En outre, si on adjoint aux dépenses hospitalières celles liées aux cliniques privées, l'importance des dépenses publiques relatives aux établissements de soins situe cette fois la France au-dessus de la moyenne. Il demeure que, en Europe, la France présente des dépenses totales de santé par habitant (publiques et privées) parmi les plus élevées, avec une part des dépenses prises en charge par la puissance publique au-dessus de la moyenne, et le reste



à charge pour les ménages le plus faible du fait d'un système d'assurance maladie complémentaire privé très développé (voir graphique 4). L'écart reflète ainsi autant le choix de socialisation (avec un financement public prépondérant) que le niveau même des dépenses de santé.

**Graphique 4 – Dépenses courantes de santé (publiques et privées), 2016**



## V - EXERCICES

- **Q1. Pour quelles raisons la puissance publique intervient-elle ?**
  - A** Mettre des services collectifs à la disposition de la population
  - B** Mettre des services marchands à la disposition de la population
  - C** Soutenir les entreprises en les subventionnant
  - D** Financer des dépenses régaliennes
  - E** Redistribuer les revenus primaires et mettre en place certains services publics marchands
- **Q2. De combien de points de pourcentage du PIB la dette française pourrait baisser d'ici 2040, si l'on baisse, comme le propose les auteurs, la dépense publique de 3 points de PIB ?**
  - A** 25 à 30
  - B** 10 à 12
  - C** 2 à 5
- **Q3. Quel niveau d'inflation est retenu pour construire les scénarios d'allègement du poids de la dépense publique ?**
  - A** 1 %
  - B** 1,8 %
  - C** 2 %
  - D** 2,8 %
- **Q4. La logique de redistribution assurantielle garantit une prestation sociale uniquement aux individus ayant préalablement payé une cotisation.**
  - A** Vrai
  - B** Faux



**Q5.** La logique de solidarité (d'assistance) ne concerne qu'une partie de la population, les personnes qui exercent une activité professionnelle.

- A. Vrai
- B.** Faux

**PREMIÈRE APPROCHE : POURQUOI LA PUISSANCE PUBLIQUE INTERVIENT-ELLE ? PAR QUELS MOYENS TENTE-T-ELLE D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS ? COMMENT CELA SE TRADUIT-IL EN MATIÈRE DE DÉPENSES PUBLIQUES ? (EXTRAITS 2 ET 4, Y COMPRIS GRAPHIQUE 3 P 8 ET EXTRAIT 5 P 8 -9 + GRAPHIQUE P 9)**

### NOTIONS

**Q1.** En vous référant au programme de SES de première qui a été suivi antérieurement, rappelez les trois fonctions de l'Etat providence que R. Musgrave énonce en 1959 (Extrait 2 p 4).

- A. Fonction d'allocation : l'État joue un rôle aux côtés du marché ou à sa place lorsque celui-ci n'est pas en mesure de prendre en charge la production. En effet, les pouvoirs publics allouent les ressources que le marché ne parvient pas à affecter de manière optimale. C'est le cas des biens collectifs purs comme l'éclairage des rues qui vérifient le critère de non rivalité d'usage (peuvent être consommés à plusieurs) mais aussi et surtout de non exclusion par les prix (on ne peut empêcher quiconque d'accéder à cette consommation même s'il n'a pas payé pour celle-ci). Ces caractéristiques particulières empêchent une prise en charge marchande car les entreprises, rationnelles, n'investiront pas dans des ressources que les consommateurs ne seront pas disposés à payer puisqu'ils peuvent les consommer gratuitement. Seuls les pouvoirs publics peuvent les prendre en charge pour le bien de tous et de l'intérêt général.
- B. Fonction de répartition : La puissance publique opère une redistribution en modifiant la répartition des revenus primaires, en poursuivant des objectifs de solidarité et de protection sociale. Il peut être envisagé d'évoquer avec les élèves la distinction entre logique assurantielle et logique d'assistance/solidarité qui seront développées dans l'item n°2.
- C. Fonction de stabilisation : En référence au chapitre sur les déséquilibres macroéconomiques étudiés en première et à celui sur les fluctuations économiques étudiées en terminale, il importe que les élèves comprennent l'importance de l'intervention des pouvoirs publics à travers les différentes politiques conjoncturelles, dans le but de favoriser la pérennité de la croissance économique. La note de France Stratégie mobilisée met en évidence la politique budgétaire qui est une des dimensions de la politique conjoncturelle.

### SAVOIR-FAIRE

**Q2.** Présentez le document statistique (Graphique 3 p 8) en une ou deux phrases, comme cela est demandé pour une deuxième partie d'épreuve composée au baccalauréat (EC2).

Ce document est un graphique, réalisé par France Stratégie à partir des données de l'OCDE. Il propose de comparer dans différents pays de l'Union européenne, l'effet d'une perte d'emploi d'un des deux membres d'un couple avec deux enfants sur le revenu disponible du ménage. Les variations sont exprimées en pourcentages d'évolution.

**Q3.** En vous aidant de la clé de lecture fournie avec le graphique 3 page 8, vous caractériserez le cas de la France et le comparerez à celui du Royaume-Uni en utilisant un outil mathématique adapté (coefficient multiplicateur, pourcentage d'évolution ou indice).



- A. En France, le revenu disponible d'un couple avec deux enfants, après la perte d'emploi d'un des deux adultes, représente un peu moins de 70 % du revenu disponible lorsque les deux adultes sont en emploi. Les allocations chômage perçues contribuent à amortir le choc de la perte d'emploi à hauteur de 80%, la baisse des prélèvements obligatoires y contribue également à hauteur de 20 % ; les autres prestations sociales quant à elles ont une influence minime sur la situation du ménage après perte d'emploi.
- B. Pour un taux de remplacement net du revenu disponible relativement proche en France et au Royaume-Uni, les allocations chômage soutiennent le revenu disponible trois fois plus en France qu'au Royaume-Uni. A l'inverse la baisse des prélèvements obligatoires contribue plus fortement au Royaume-Uni qu'en France à l'amortissement du choc lié à la perte d'emploi. Le taux de remplacement est le rapport : Prestations perçues après une perte d'emploi ou un départ à la retraite / revenu perçu avant une perte d'emploi ou un départ à la retraite. Par exemple, en France, les personnes au chômage perçoivent en moyenne un montant de prestations chômage représentant jusqu'à 70 % de leur ancien salaire.

#### NOTIONS

- **Q4.** *Après avoir décrit en quelques lignes les mécanismes survenus après la crise de 1929 (la Grande dépression), vous expliquerez pourquoi selon vous, la plupart des pays développés et en particulier la France ont vu s'imposer l'image de l'État providence au cours du XX<sup>e</sup> siècle.*

Au lendemain de la crise de 1929 déclenchée aux États-Unis et qui s'est rapidement propagée en Europe, notamment en France, l'activité de nombreuses entreprises s'est ralentie, faisant pression à la baisse sur les prix et réduisant fortement le niveau d'emploi. Un cercle vicieux déflation-chômage s'est enclenché. Des millions d'actifs se sont retrouvés alors sans emploi et un chômage de masse est apparu. Or il n'existait pas ou quasiment pas à cette époque de dispositif généralisé d'indemnisation pour ces chômeurs. Le revenu disponible des ménages étant principalement déterminé par leurs revenus primaires, ceux qui étaient frappés par le chômage n'avaient alors plus les moyens de consommer. Le cercle vicieux de la crise s'est auto-entretenu ; les entreprises ont licencié massivement. S'inspirant d'expériences vécues à l'étranger et de certains dispositifs déjà observables dans certaines corporations depuis plus d'un siècle, la France a créé la Sécurité sociale en 1945 et a généralisé en 1958 le système d'assurance chômage (développement de l'État providence). Ainsi, grâce à des cotisations préalables, les actifs involontairement privés d'emploi par exemple pour cause de maladie, d'accident du travail ou de licenciement économique, ont eu alors la garantie du versement d'une prestation compensatoire (revenu de remplacement).

- **Q5.** *Montrez, tout en nuanciant votre propos, que la généralisation du système de Sécurité sociale peut correspondre à une démarche de promotion de l'égalité des droits et donc de justice sociale universaliste.*

Étendre le système de Sécurité sociale à l'ensemble des travailleurs, quelle que soit leur branche d'activité, revient à considérer qu'il est indispensable de traiter tous les travailleurs exposés au risque involontaire de cessation d'activité (principalement pour cause de maladie, d'accident du travail ou de licenciement économique) de manière équivalente, en leur accordant le droit d'être protégés ainsi que leurs ayants droit, contre un certain nombre d'aléas. Cependant, partant de l'idée que tous les individus ne sont pas actifs, par choix ou non (personnes volontairement au foyer ; invalides ; personnes qui ne sont pas en âge de travailler), il semblerait que le critère d'universalité ne soit pas respecté dans le cadre de la couverture maladie puisque celle-ci dépend de l'exercice d'une activité professionnelle ; Il y aurait donc dans le système de protection sociale français une certaine inégalité des droits. A cette occasion, il sera nécessaire de rappeler aux élèves que l'assurance maladie est obligatoire en



France, que la personne soit active ou pas. Il y a donc la possibilité pour un inactif de bénéficier de la couverture maladie du/de la conjoint(e), mais aussi d'accéder à la CMU (Couverture Maladie Universelle) qui, comme l'indique son nom, représente un « filet de sécurité » minimal accessible à tous. On peut donc conclure que, en ce qui concerne l'assurance maladie, le système français de par son caractère hybride (assurance/assistance), contribue à assurer l'égalité des droits dans l'accès aux soins.

**Q6. Classez les éléments ci-dessous (ils sont issus de l'extrait 2 p 4) dans la deuxième colonne 2 du tableau à compléter ; vous expliquerez votre choix en colonne 3 :**

- [Le] système sociofiscal prélève une part de ce revenu primaire et le redistribue sous forme de prestations sociales en espèces comme pour les aides sociales (prestations familiales, minima sociaux, etc.).
- La santé (hôpital public d'une part, consultations de médecins de ville, remboursement de médicaments, cliniques privées, etc., d'autre part) ; l'éducation et la recherche (gratuitement ou à un prix inférieur à la moitié du coût de production).
- Des dépenses plus importantes dans certains établissements scolaires dans lesquels la proportion d'élèves issus de catégories populaires est très élevée.

Conception de l'égalité	Mesures	Explications
<ul style="list-style-type: none"><li>• L'égalité des droits est fondée sur le principe selon lequel les mêmes droits à des ressources fondamentales doivent être accordés à tous les individus sans aucune discrimination.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Justice universaliste :</b> La santé (hôpital public d'une part, consultations de médecins de ville, remboursement de médicaments, cliniques privées, etc., d'autre part) ; l'éducation et la recherche.</li></ul>	<p>La santé et l'éducation sont considérées ici comme des droits fondamentaux dont tous les individus doivent bénéficier.</p> <p>Principe de gratuité et d'accessibilité.</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>• L'égalité des chances consiste à assurer aux individus les mêmes chances d'accéder à n'importe quelle position sociale ou à n'importe quel niveau de vie en apportant éventuellement une compensation pour les individus que leur situation initiale pénalise.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Justice différencialiste :</b> Des dépenses plus importantes dans certains établissements scolaires dans lesquels la proportion d'élèves issus de catégories populaires est très élevée.</li></ul>	<p>Favoriser les établissements massivement fréquentés par les catégories populaires en leur accordant plus de moyens (moins d'élèves par classe, plus de matériel informatique) revient à traiter différemment certains individus dans le but de rétablir une égalité des chances (équité) considérée comme déficiente au départ.</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>• L'égalité des situations revient à corriger celles-ci lorsqu'elles sont considérées comme injustement inégales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Justice correctrice :</b> [Le] système sociofiscal prélève une part de ce revenu primaire et le redistribue sous forme de prestations sociales en espèces, comme pour les aides sociales (prestations familiales, minima sociaux, etc.).</li></ul>	<p>On cherche ici à corriger les inégalités que la répartition primaire a induites et qui sont considérées comme injustes. Par exemple des inégalités de salaires ou de patrimoine que l'on estime trop importantes.</p>



**Q7. Relevez dans le tableau rempli (cf. question précédente) tous les éléments qui suggèrent une dépense pour la puissance publique.**

- La santé (hôpital public d'une part, consultations de médecins de ville, remboursement de médicaments, cliniques privées, etc., d'autre part) ; l'éducation et la recherche.
- Des dépenses plus importantes dans certains établissements scolaires.
- La mise en place d'un système sociofiscal a également un coût d'administration pour collecter les recettes (il est de l'ordre de 1% du niveau des recettes, soit 10 milliards d'euros).

**Q8. Dans un raisonnement qui n'excèdera pas 10 lignes et en choisissant une des données statistiques présentes dans les deux extraits pour illustrer votre propos, vous montrerez en appliquant la méthode d'argumentation AEIC que les dépenses sociales en France sont, relativement à son PIB, plus lourdes que dans d'autres pays. (Extrait 4 p 8 et graphique 3 p 8 et extrait 5 p 8-9 et graphique p 9).**

AEIC correspond à la méthode « Affirmation, Explication, Illustration, Conclusion » qui permet de répondre à une question d'analyse de façon pertinente et rigoureuse.

D'une manière générale la France dépense davantage (relativement à son niveau de PIB) dans le domaine social que les autres pays étudiés dans la note (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). En effet, si l'on s'intéresse aux dépenses occasionnées par le versement de prestations monétaires liées à la perte d'emploi ou encore à celles liées à la santé, la France se place en tête parmi les pays dont le niveau de dépenses relativement à leur niveau de PIB est élevé. Par exemple, selon l'OCDE, la France est, avec la Suède, au premier rang des pays de l'étude dans lesquels les dépenses de santé prises en charge par les régimes publics et de Sécurité sociale sont les plus élevées comparativement à leur PIB. Ces dépenses représentent en France près de 9 % du PIB et un peu plus de 9 % en Suède. De plus, près d'un tiers du surcroît des dépenses sociales (hors retraites) en France par rapport au reste des pays de l'étude, s'explique par le niveau des prestations chômage. Ce qui signifie qu'au total, dans le domaine des dépenses sociales, celle de la France dépasse la moyenne des autres pays d'au moins 5 points de pourcentage du PIB. Le France est donc bel et bien un pays dans lequel le poids des dépenses sociales relativement au PIB est élevé.

**POUR ALLER PLUS LOIN :**

**THÈME : LA JUSTICE SOCIALE, DES APPROCHES CULTURELLES DIFFÉRENTES.**

**Document 1 :**

**3 MODÈLES D'ÉTAT-PROVIDENCE (TYPOLOGIE D'ESPING-ANDERSEN)**

Modèle	Corporatiste (conservateur)	Universaliste (socio-démocrate)	Résiduel (libéral)
<b>Inspiration</b>	<b>Bismark (Assurance)</b>	<b>Beveridge (Assurance)</b>	<b>Beveridge (Assurance)</b>
Objectifs	Protéger les travailleurs contre certains risques sociaux	Permettant un accès universel à une large gamme de prestations.	Lutte contre l'extrême pauvreté uniquement
Qui est protégé ?	<b>Les salariés</b>	<b>Tous les citoyens</b>	<b>Seuls les plus pauvres</b>
Type de prestations	Contributive et proportionnelle aux revenus	Unverselle, large gamme	Sélective, niveau peu élevé, sous conditions de ressources



Mode de financement	Cotisations	Impôts	Impôts
Qui gère ?	État + représentants employeurs + représentants salariés	L'État surtout au niveau local	L'État central
Type de redistribution	Horizontale	Verticale	Verticale
Où ?	France, Allemagne, Autriche, Italie, Belgique	Europe du Nord : Danemark, Finlande, Pays-Bas, Norvège, Suède	Pays anglo-saxons : USA, Grande-Bretagne, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande

Source : repris sur le site Melchior, adapté de G. ESPING ANDERSEN, (1999) *Les trois mondes de l'Etat providence*.

**Q1. Pourquoi la France est-elle classée dans la colonne « corporatiste » ?**

Le modèle de protection sociale français est inspiré du modèle bismarkien allemand : une grande partie des risques sociaux sont gérés par la Sécurité sociale et dépendent de la branche d'activité et donc du métier (qui relevait anciennement de corporations). Cependant aujourd'hui, une partie de l'action de l'Etat providence français lutte contre les inégalités de situations en appliquant une redistribution verticale des revenus ; par conséquent il est possible d'identifier la France par un modèle à la fois corporatiste et universaliste.

**Q2. Que signifie l'expression « marchandisation de la protection sociale » ? Proposez une illustration.**

La marchandisation de la protection sociale, fait référence à une gestion de la protection sociale qui passe par le marché, c'est-à-dire par la structure privée plutôt que par l'action des administrations publiques non marchandes. Ainsi, si l'assurance maladie (en couverture principale\*) est obligatoire en France et gérée par les administrations publiques de Sécurité sociale, la couverture complémentaire\* (la mutuelle santé) quant à elle, n'est pas obligatoire (bien que tous les employeurs du privé soient tenus d'en proposer une désormais à leurs salariés en CDI). Ce sont des mutuelles ou des organismes privés d'assurance qui offrent ce service (à comprendre au sens d'offre de marché, et pas au sens de don).

\* On distingue la couverture principale de la couverture complémentaire. La première correspond à l'assurance d'une prise en charge des dépenses de l'assuré dans la limite de la base de remboursement définie. Par exemple quand certains médicaments sont dits « pris en charge à 100% », cette couverture principale garantit un remboursement total, in fine. La seconde correspond à la mutuelle, elle vient comme son nom l'indique compléter le remboursement de base assuré par la Sécurité sociale. Par exemple, certaines complémentaires santé prendront en charge tout ou partie de ce qui n'est pas remboursé par la Sécurité sociale. En général la complémentaire santé vient prendre en charge le « ticket modérateur » qui est le reste à charge de l'assuré dans le cas où le praticien ou le dispositif médical est « conventionné », c'est-à-dire qu'il n'observe pas de dépassement d'honoraires. Parfois, certaines mutuelles proposent d'aller au-delà en prenant en charge le ticket modérateur et tout ou partie des dépassements d'honoraires dans la limite d'un nombre de consultations annuel prédéfini.

**Q3. Indiquez le degré de marchandisation de la protection sociale dans chaque modèle d'Etat providence, de 1 à 3.**

Corporatiste 2, Universaliste 1, Libéral 3



## Document 2 :

▶ Le système de retraites par répartition et par capitalisation (Vidéo, 3 minutes)

▶ Vidéo : E. REJU, « Répartition ou capitalisation : quels systèmes de retraites en Europe ? », La Croix, 18 Janvier 2019

<https://www.la-croix.com/Economie/Social/VIDEO-Repartition-capitalisation-quels-sont-systemes-retraite-Europe-2019-01-18-1200996430>

### Q1. Le système de retraite par capitalisation est-il absent en France ?

Le système de retraite en France est principalement fondé sur la répartition. Cependant de plus en plus d'entreprises, particulièrement les grandes et les très grandes, proposent à leurs salariés d'effectuer des placements (par exemple celui de leurs primes) sur des PERCO (plans épargne retraite collectifs) qui sont bloquées jusqu'au départ à la retraite. En ce sens, une partie du système de retraite français relève de la capitalisation.

### Q2. À l'aide de recherches sur internet, expliquez en quelques lignes pourquoi le système par capitalisation est perçu par les Français comme « instable », ainsi que l'affirme la personne s'exprimant à la fin de la vidéo.

À la fin de la vidéo, la personne évoque l'exposition du système par capitalisation au risque d'instabilité des marchés financiers. En effet, dans le cadre de ce système, les pensions retraites sont gérées par des fonds de pensions qui placent les sommes capitalisées sur les marchés financiers à travers des opérations plus ou moins risquées, selon le secteur d'activité et le choix du client, la politique de l'établissement ou encore la conjoncture et l'état de l'information dont ils disposent. Lors de la crise de 2008, de nombreux Américains ont vu leurs retraites alors gérées par ce type d'établissement « partir en fumée ».

Pour plus d'informations : C. GATINOIS,

« Le krach boursier menace les retraites dans de nombreux pays »,

*Le Monde*, 29 Octobre 2008

[https://www.lemonde.fr/la-crise-financiere/article/2008/10/29/le-krach-boursier-menace-les-retraites-dans-de-nombreux-pays\\_1112372\\_1101386.html](https://www.lemonde.fr/la-crise-financiere/article/2008/10/29/le-krach-boursier-menace-les-retraites-dans-de-nombreux-pays_1112372_1101386.html)

## Document 3 : La flexicurité danoise

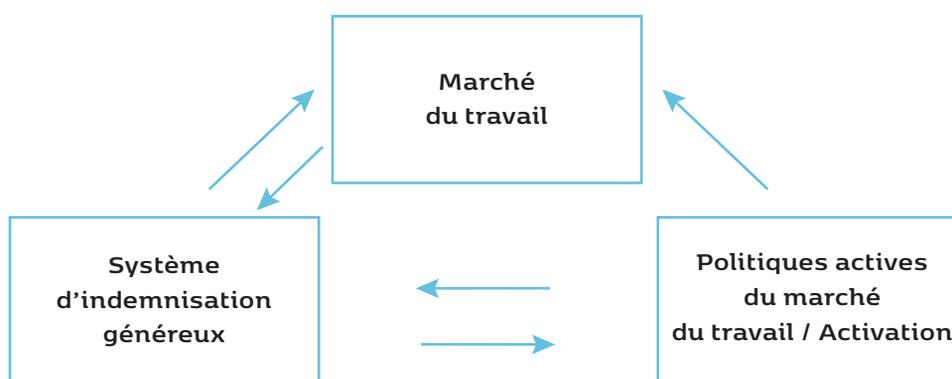
Il ne faudrait pas surestimer la cohérence propre au pôle des politiques actives d'emploi au sein du triangle de la flexicurité. [...] L'objectif affiché, essentiel dans une perspective de long terme, est d'améliorer constamment les compétences à travers l'éducation, la requalification et l'accès même temporaire à des emplois pour éviter la constitution de trappes à chômage. On donne par exemple aux entreprises la possibilité de cerner les potentialités de ceux qu'elles ont embauchés pour une période limitée, à bas coût grâce à la subvention publique. Mais d'un autre côté, l'insertion obligatoire dans un programme est perçue comme une menace qui incite à la reprise de l'emploi pour éviter un stage ou un emploi perçus comme peu attractifs, voire dissuasifs ! D'un point de vue empirique, cet effet apparaît important, or il peut entrer en contradiction avec l'objectif de relèvement des compétences : à l'extrême des programmes repoussoirs seraient l'idéal ! Seraient-ils dans le modèle danois, l'équivalent fonctionnel de la pression qu'exerce dans les systèmes anglo-saxons la faible couverture du risque de chômage ?

Source : R. BOYER, *La flexicurité danoise : quels enseignements pour la France ?*, Paris, Edition rue d'Ulm : presse de l'École Normale Supérieure, « CEPREMAP », 2006



**Q3.** En vous aidant du cours sur les politiques de lutte contre le chômage et en menant quelques recherches sur internet, modélisez le « triangle d'or de la flexicurité » évoqué à propos du Danemark dans le texte.

Le triangle d'or de la flexicurité danoise :



Exercice de synthèse : En partant des extraits de la note et à l'aide des trois documents précédents, vous montrerez que les choix en matière de promotion de la justice sociale dépendent de caractéristiques que vous identifierez et qui sont spécifiques à chaque pays.

Chaque pays présente des particularités économiques, historiques, démographiques ou bien encore culturelles, qui peuvent plus ou moins influencer les choix en matière de politiques de justice sociale.

- Les caractéristiques historiques et culturelles peuvent s'observer à travers l'effet « cliquet » évoqué par J. Duesenberry en 1949. Selon ce dernier, les individus peuvent, après avoir bénéficié de l'action des pouvoirs publics quant à leur niveau de vie ou leurs conditions d'existence, souhaiter et même faire pression pour ne pas revenir à la situation initiale. Ainsi, certains acquis sociaux relativement anciens, se rattachant en France au système de protection sociale ou de solidarité, peuvent être difficiles à réformer. C'est ce que l'on a pu observer par le passé à plusieurs reprises en France, lors de mobilisations, parfois d'envergure, en réponse à certaines propositions de réforme annoncées par le gouvernement. A cela s'ajoutent des caractéristiques conjoncturelles qui varient elles aussi d'un pays à l'autre. Ainsi, tous les pays n'ont pas le même taux de chômage, le même niveau d'endettement et ne se heurtent donc pas aux mêmes difficultés dans la gestion de l'emploi. Un faible niveau d'endettement peut induire de plus grandes marges de manœuvre des pouvoirs publics pour le financement de certaines politiques. Au contraire un taux de chômage élevé associé à un niveau d'endettement important, peut pousser la puissance publique à envisager des politiques moins onéreuses. C'est ce que l'on observe à travers l'essor des politiques actives de l'emploi et le déclin des politiques passives jugées coûteuses et estimées parfois comme inefficaces (cf. chapitre sur les politiques de lutte contre le chômage).
- Enfin, les caractéristiques structurelles jouent également un rôle déterminant dans les choix en matière de politique publique. La démographie du pays peut alourdir (dans le cas des populations vieillissantes) le financement des retraites (lorsqu'il repose sur une logique de répartition). Le système de financement de l'économie peut également avoir une influence : il n'est pas surprenant qu'un pays dans lequel le financement de l'économie est en grande partie réalisé par le recours aux marchés financiers (financement direct), opte plus volontiers pour un système de retraite par capitalisation. La comparaison Etats-Unis/France en est une illustration intéressante.



Les notes d'analyse de France Stratégie sont des ressources que l'on peut proposer aux élèves et mobiliser dans le cadre du traitement des programmes de sciences économiques et sociales. Elles traitent de sujets qui mettent en évidence des enjeux économiques et sociétaux qui entrent en résonance avec ce qui est enseigné.

Les activités proposées ci-dessous à partir de la note d'analyse « Où réduire le poids de la dépense publique ? » ont pour objectif d'étendre ou d'approfondir certaines connaissances et de travailler des savoir-faire. À partir de la lecture et de l'analyse de documents d'experts, il s'agit de travailler de courts exercices qui éveilleront la curiosité des élèves sur des points d'actualité et inviteront à s'interroger sur les résultats des politiques publiques. Les activités ci-dessous n'ont pas l'ambition d'utiliser chaque élément de la note d'analyse de France Stratégie ; elles constituent un guide pour s'approprier les principaux enjeux qu'elle met en exergue.

Cette proposition de mise en activité a été pensée de manière modulaire, dans un souci à la fois de liberté et de différenciation pédagogiques.