

# La protection sociale, un investissement d'avenir

Alain Villemeur<sup>1</sup>

La protection sociale est sous les feux de l'actualité en France, les pouvoirs publics envisageant de nombreuses réformes, qu'elles portent sur les retraites, la dépendance, l'assurance-maladie, l'assurance-chômage ou encore sur la politique familiale. Les nombreux déficits qui accompagnent ces régimes incitent à réformer de nombreuses missions de la protection sociale de ce pays.

La protection sociale, qui permet aux ménages de faire face financièrement aux conséquences des risques sociaux, fait l'objet de dépenses croissantes depuis plusieurs décennies et ceci dans tous les pays développés.

Les dépenses de protection sociale sont habituellement considérées comme une charge économique prélevée surtout sur les actifs. Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Etat-providence, qui est né avec la protection sociale, a connu un développement accéléré ; le rôle de soutien à la demande et à l'activité économique joué par ces dépenses est alors largement reconnu. En 1996, le sociologue Esping-Andersen<sup>2</sup> est le premier à s'interroger sur le caractère « d'investissement social » de certains champs de la protection sociale, comme l'éducation et l'accueil de la petite enfance.

Ces dernières années, de nombreuses études économiques ont démontré le caractère d'investissement de certaines dépenses de protection sociale, par exemple celles de santé. De mon point de vue, ces études sous-tendent un véritable changement de paradigme, la protection sociale devenant, dans une large mesure et sous certaines conditions, un investissement économique pour l'avenir.

Après avoir caractérisé les dépenses de protection sociale, nous montrons que l'intuition d'Esping-Andersen concernant la petite enfance s'est amplement vérifiée. Puis la démonstration est étendue à d'autres volets de la protection sociale, comme les dépenses de santé ou encore comme le report de l'âge de départ à la retraite. Dans ce contexte, une nouvelle réflexion naît sur le caractère vertueux ou infernal du financement de la protection sociale. Finalement, nous nous interrogeons sur les conséquences de ce nouveau paradigme et sur la transformation en cours de l'État providence.

## **De l'importance croissante des dépenses de protection sociale**

La protection sociale est l'ensemble des mécanismes de prévoyance collective qui permet aux individus et aux ménages de faire face financièrement aux conséquences des risques sociaux, c'est-à-dire aux situations pouvant provoquer une baisse des ressources ou une hausse des dépenses (vieillesse, maladie, invalidité, chômage, charges de famille, etc.). La protection sociale a donc, d'une part, des objectifs matériels comme

---

<sup>1</sup> Docteur en économie, chercheur associé à la chaire « Transitions démographiques, transitions économiques » de l'Université Paris-Dauphine, auteur de « La protection sociale, un investissement pour notre avenir », paru au Seuil en octobre 2012.

<sup>2</sup> Esping-Andersen G. (2009), Les trois mondes de l'État providence, Le lien social, Puf, février.

permettre aux individus de survivre dans certaines situations et, d'autre part, des objectifs sociaux comme réduire l'inégalité devant les risques de la vie et assurer aux individus un minimum de revenus leur permettant d'être intégrés à la société.

Les dépenses de protection sociale connaissent une croissance irrésistible depuis plusieurs décennies. Elles ont atteint un niveau record, 34 % du PIB, et la France est, avec le Danemark, la championne du monde de ces dépenses en proportion de sa production de richesse. Les pays de la zone euro y consacrent en moyenne 30 % du PIB et la plupart des pays développés (y compris les Etats-Unis) dépasse 28 % du PIB affectée à la protection sociale. Le haut niveau des dépenses sociales va de pair avec le développement économique des pays.

Le tableau 1 indique, pour la France, la ventilation de ces dépenses selon les différents risques sociaux. Les trois premiers risques liés à la maladie, à la vieillesse-survie (essentiellement les dépenses de retraite) et à la famille-maternité, couvrent à eux-seuls 84 % des dépenses totales.

| Dépenses                     | Milliards d'euros | % PIB |
|------------------------------|-------------------|-------|
| Maladie                      | 211               | 10,8  |
| Vieillesse – survie          | 279               | 14,3  |
| Famille – maternité          | 56                | 2,9   |
| Emploi                       | 43                | 2,2   |
| Logement                     | 16                | 0,8   |
| Pauvreté – exclusion sociale | 15                | 0,8   |
| Frais de gestion             | 34                | 1,7   |
| Total                        | 654               | 33,5  |

Tableau 1 - Dépenses de protection sociale<sup>3</sup>

Ces dépenses sont financées à hauteur de 62 % par des cotisations salariales et patronales, de 23 % par des impôts et taxes affectés, dont la contribution sociale généralisée (CSG), le reste par des contributions publiques. Désormais, de nombreux régimes sociaux (notamment les quatre plus importants) sont en déficit, ce qui aggrave l'endettement public de la France.

L'importance des dépenses de protection sociale, ainsi que l'ampleur des déficits, renforce l'intérêt du questionnement sur le caractère de charge ou d'investissement de ces dépenses.

### **L'éducation en faveur des petits enfants : des retombées exceptionnelles**

Intéressons-nous à ce domaine de la protection sociale sur lequel l'interrogation s'est portée pour la première fois dès les années 1990. Les dépenses en faveur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE) de moins de trois ans (généralement de plus d'un an) jouent un rôle tout particulier au sein des dépenses d'éducation. La scolarisation des trois à six ans étant quasiment généralisée dans les pays développés, cette question surgit pour les moins de trois ans. En outre, de nombreux pays se sont déjà engagés dans des programmes en faveur de l'EAJE, au travers de l'établissement de crèches : de nombreux enseignements peuvent d'ores et déjà en être tirés<sup>4</sup>.

La vision d'Esping-Andersen est confirmée par de très nombreuses études, dont la plus grande réalisée aux États-Unis sur un programme exemplaire (Early Head Start) destiné

<sup>3</sup> Elles concernent l'année 2010, la dernière année de publication des comptes détaillés.

<sup>4</sup> OCDE, Petite enfance, grands défis II. Éducation et structures d'accueil, Paris, OCDE, 2007. OCDE, Assurer le bien-être des enfants, Paris, OCDE, 2009.

aux enfants de 3 ans et à leurs parents. Ces enfants ont de meilleurs résultats en matière de développement cognitif et langagier que les autres enfants, ils se comportent de façon moins agressive et les relations avec leurs parents sont plus fructueuses ; parallèlement, les parents sont en mesure de mieux stimuler leurs enfants sur les plans du langage et de l'apprentissage, leur font faire plus de dictées et distribuent moins de fessées !

En Suède, les enfants qui entrent dans un service d'EAJE dès l'âge de 1 an (ou plus tôt) obtiennent à l'âge de 13 ans des résultats scolaires supérieurs de 10 à 20 % à ceux des enfants gardés exclusivement à la maison. Il est avéré que « l'entrée précoce dans un service d'accueil préfigure généralement un adolescent créatif, socialement confiant, populaire, ouvert et indépendant<sup>5</sup> ».

À l'âge de 12 ans, les enfants qui ont bénéficié de services d'EAJE de qualité sont meilleurs en lecture et en mathématiques que ne le sont ceux qui ont eu une éducation de moindre qualité. Mais la surprise fut de constater que ces fossés se creusaient au fur et à mesure que les enfants grandissaient, quels que soient le revenu familial et le niveau d'instruction des parents.

Inscrire un enfant dans un centre d'EAJE n'est pas seulement bénéfique à l'enfant mais aussi à la famille ; les mères de famille peuvent travailler et contribuent ainsi au revenu familial. Au-delà, c'est toute l'économie qui en profite, le travail de la mère (ou du père) contribue à la production et engendre des recettes fiscales supplémentaires. Cerise sur le gâteau, l'État réduit son déficit social ou son financement de la protection sociale.

Sur le plan financier, on constate que les parents, et tout particulièrement les mères, gagneront mieux leur vie et que les pouvoirs publics réalisent ensuite des économies substantielles sur les programmes d'enseignement spécial ou de rattrapage. Évaluant l'ensemble des retombées économiques, il a été montré qu'un dollar US investi dans l'EAJE à plein temps et de grande qualité génère 4 dollars US pour les enfants, leurs familles et les contribuables. C'est indéniablement un investissement d'un excellent rendement !

Comment expliquer de telles retombées positives ? Pour le prix Nobel d'économie, James Heckman, la période de la petite enfance constitue un moment unique pour investir dans le capital humain, l'attention et les soins apportés aux petits enfants étant d'une énorme importance, compte tenu de l'exceptionnel développement neurologique qu'ils connaissent alors. En investissant dans la période fondatrice de la petite enfance, on accroît la productivité de la période suivante, et ainsi de suite. C'est dans la petite enfance que s'acquièrent les dispositions favorables (ou non) pour l'apprentissage et les aptitudes comme la communication, l'autonomie, la créativité, la résolution de difficultés... À tel point que deux économistes canadiens<sup>6</sup> ont recommandé de considérer l'EAJE comme un bien public, sur la base d'un argument similaire à celui qui justifie l'enseignement public.

Ces retombées positives sont encore amplifiées lorsque l'EAJE concerne des enfants vivant dans des familles pauvres (voir l'encadré). C'est alors un levier irremplaçable pour empêcher des retards qu'il sera difficile et coûteux de combler ensuite.

---

<sup>5</sup> Andersson B. E. (1992), « Effects of Day Care on the Cognitive and Socio-emotional Competence of Thirteen-Year-Old Swedish School Children », *Child Development*, vol. 63, p. 20-36.

<sup>6</sup> Cleveland G., Krashinsky M., *Financing ECEC Services in OECD Countries*, Paris, OECD, 2003.

### **L'EAJE, un levier pour combattre la pauvreté des enfants**

Les études soulignent que les conséquences de la pauvreté sont plus lourdes et plus prégnantes chez les très jeunes enfants que dans n'importe quel autre groupe d'âge. Or, la pauvreté infantile a augmenté dans la grande majorité des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données.

Les enfants pauvres ont alors beaucoup moins de chances d'atteindre le même niveau de compétences et de capital humain que les enfants issus de milieux socio-économiques plus élevés. Même lorsque ces enfants pauvres peuvent étudier dans une école adéquate, l'enquête OCDE Pisa montre que les écarts entre les enfants issus de milieux défavorisés et ceux des milieux favorisés se réduisent rarement et peuvent même s'amplifier. En d'autres termes, le retard pris dans la petite enfance se rattrape difficilement.

De nombreuses études réalisées dans différents pays montrent qu'une intervention précoce en faveur de l'EAJE contribue largement à mettre les enfants pauvres (issus de familles à bas revenus) sur la voie de l'épanouissement et de la réussite scolaire. Toutes constatent que des programmes sociaux éducatifs intégrés et correctement financés améliorent les aptitudes sociales et cognitives des enfants à risque (enfants pauvres ou enfants de parents peu instruits). En plus, on observe que cela s'accompagne d'une amélioration du taux d'emploi des femmes, d'un recul de la pauvreté infantile et d'un renforcement de la cohésion familiale.

Ainsi, l'établissement de services à la petite enfance est très bénéfique aussi bien pour les enfants que pour les familles et la société. Les évaluations coûts-bénéfices sont très largement concordantes pour mettre en évidence des retombées très importantes. Tout comme l'éducation des enfants de plus de 3 ans, la petite enfance doit donc faire l'objet d'un investissement social de qualité.

### **Les dépenses de santé : un atout pour la productivité**

L'effort en matière de santé a beaucoup cru depuis les années 1960, sa part dans le PIB ayant plus que doublé. Cet effort a contribué à l'augmentation de l'espérance de vie depuis ces années et surtout à celle de l'espérance de vie à 60 ans. En effet, cette dernière a longtemps stagné durant le 20<sup>e</sup> siècle, autour de 15 années pour les hommes, 19 pour les femmes, mais depuis les années 1960, les hommes ont gagné 7 années de durée de vie et les femmes 8 années. En conséquence, le processus de vieillissement s'est accéléré avec une part croissante des personnes de plus de 60 ans dans la population.

Désormais, le secteur économique de la santé emploie plus de deux millions de personnes dont un million de personnels médicaux. La création d'emplois y est dynamique, avec une croissance annuelle de l'emploi d'environ 40 000 personnes. C'est dire l'importance de la santé dans le dynamisme économique.

Les économistes ont douté de l'intérêt économique de ces dépenses, en les qualifiant de « dépenses improductives ». Pourtant, on s'attend à ce qu'un individu en bonne santé soit plus productif pour de multiples raisons qui vont d'une moindre fréquence des absences à de meilleures capacités physiques et cognitives. Mais les économistes ne réussissaient pas à mettre en évidence ce lien entre les dépenses de santé et la productivité des actifs.

Depuis 2009, c'est désormais chose faite. La démonstration est effectuée sur un ensemble de 47 pays développés et en développement pour la période de 1940 à 2000<sup>7</sup>. On en conclut sans aucun doute possible que les dépenses de santé dopent la productivité des actifs sur le long terme.

<sup>7</sup> Aghion P., Howitt P., Murtin F. (2009), *The Relationship between Health and Growth : When Lucas Meets Nelson-Phelps*, Harvard University.

Ainsi, les dépenses de santé ont un impact positif sur le pouvoir d'achat des actifs, tout en contribuant à la dynamique de l'emploi. Ces dépenses passent du statut de « dépenses improductives » à celui d'investissement.

Pour les pays développés, un autre enseignement des plus fondamentaux est mis en lumière : c'est surtout la réduction de la mortalité des moins de 40 ans qui accélère les gains de productivité. Investir dans l'amélioration de la santé des moins de 40 ans devrait donc constituer un progrès essentiel.

À l'heure du vieillissement et du recul de l'âge de la retraite, ce dernier enseignement est primordial. Nous devons nous préoccuper de la santé des jeunes actifs, non seulement pour des raisons humanistes, mais aussi pour des raisons économiques bien comprises : le maintien de leur bonne santé leur permettra de travailler plus longtemps et d'être plus productifs, avec tous les bénéfices induits sur l'ensemble de l'économie.

Il n'y a donc aucune raison économique de limiter les dépenses de santé à l'avenir. Mais, pour autant, ce résultat justifie-t-il toute dépense de santé ? Si l'on veut rester dans la logique d'un investissement, il faut veiller en permanence à l'efficacité des dépenses de santé et à la satisfaction de vrais besoins. Par exemple, par rapport aux autres pays développés, les Français surconsomment des médicaments, sans bénéfice évident. Cet excès de consommation risque de s'amplifier avec le vieillissement de la population.

L'accroissement des prélèvements pour la santé sera d'autant mieux accepté que les citoyens auront la conviction que tous les acteurs luttent à tous les niveaux contre les gaspillages et les inefficiences afin de maximiser les retombées de cet investissement social.

### **L'investissement dans le report de l'âge de départ à la retraite**

Nous avons vu que l'espérance de vie à 60 ans n'a cessé de progresser depuis plusieurs décennies. En réalité, nous arrivons en meilleure santé à 60 ans, âge auquel nous étions naguère considérés comme vieux. Autrement dit, un processus de rajeunissement se conjugue au vieillissement, ce qui constitue une opportunité économique et sociale majeure<sup>8</sup>. Il légitime un questionnement sur l'âge de départ à la retraite.

La réforme de 2010 des retraites a reporté progressivement l'âge de la retraite jusqu'à 62 ans en 2017. Même si elle induit une réduction du déficit du régime des retraites, à l'horizon 2020, elle n'assurera pas alors l'équilibre financier. C'est d'autant plus vrai que la stagnation économique est présente et qu'à l'avenir les prévisions de croissance potentielle sont abaissées.

Au cours de cette décennie, la survie du système de retraite reposera donc sur l'endettement, détournant ainsi des ressources précieuses qui auraient pu être placées dans des investissements d'avenir. Le report de l'âge de la retraite est une solution envisagée pour diminuer les déficits à venir, voire pour les supprimer. Sur le plan comptable, une disposition équivalente consiste à augmenter la durée de cotisation pour une retraite à taux plein, ce qui incitera bon nombre de salariés à poursuivre leur activité.

Cette politique peut-elle être considérée comme un investissement social ? Cette interrogation est d'autant plus forte que les pays nordiques ont choisi avec succès cette

---

<sup>8</sup> Jean-Hervé Lorenzi, Jacques Pelletan, Alain Villemeur (2012), Rajeunissement et vieillissement de la France, Descartes, mars.

voie depuis plus d'une décennie : les systèmes de retraite sont désormais équilibrés, la retraite est « choisie » entre 60 et 70 ans, avec un âge moyen de départ à la retraite de 65 ans. Ces réformes ont d'ailleurs rassuré les citoyens qui ne manifestent pas de crainte particulière dans la pérennité du système.

L'originalité de ces réformes est de reposer sur des politiques dites de « vieillissement actif » visant à assurer le bien-être au travail et la formation des seniors pour créer les conditions d'un prolongement de leur activité. L'encadré expose cette politique pour la Finlande, pays qui s'est engagé dans un tel programme il y a plus de 15 ans en partant d'une situation proche de la nôtre.

Ces politiques s'accompagnent d'une retraite « choisie », qui permet à chacun de décider librement, par exemple entre 60 et 70 ans, de l'âge auquel il souhaite se retirer. Car il faut bien reconnaître l'existence de deux profils opposés, celui du senior en parfaite santé et celui du senior fatigué par un travail usant ou par des accidents de la vie. C'est à l'évidence une condition légitime de l'acceptation sociale, compte tenu de l'existence d'une différence de quatre années dans l'espérance de vie à 60 ans entre un cadre et un ouvrier. Cela va de pair avec des dispositifs d'invalidité largement ouverts à tous les métiers pénibles qui ont un retentissement notable sur la santé et sur l'espérance de vie.

#### **Les politiques de « vieillissement actif » en Finlande**

L'exemple de la Finlande<sup>9</sup> est particulièrement intéressant pour les Français, car le taux d'emploi de leurs seniors (plus de 55 ans) était en 1995 de l'ordre de 36 %, donc proche du taux de 39 % prévalant en France en 2010. La Finlande a connu la plus spectaculaire progression en Europe puisque ce taux d'emploi a désormais dépassé les 50 %.

Les réformateurs finlandais ont mis en œuvre un vaste programme portant sur le bien-être au travail. Au départ, le projet s'est prioritairement adressé aux dirigeants d'entreprise pour leur faire comprendre la nécessité de changer d'attitude par rapport au vieillissement ; environ 700 dirigeants ont été formés sur près de cinq ans.

Les Finlandais ont aussi joué sur d'autres leviers, en particulier la formation des seniors, pour lutter contre l'obsolescence des connaissances et combler le retard de formation des plus de 40 ans par rapport aux plus jeunes. L'amélioration des compétences des travailleurs seniors a aussi abouti à une redéfinition des postes de travail et des fonctions. En parallèle, une campagne a été menée auprès des médecins du travail pour qu'ils accélèrent la prévention de la santé au travail. La promotion du sport et d'un mode de vie plus sain, comme le renoncement au tabac et à l'alcool, a été également lancée.

Le père du programme senior en Finlande juge sévèrement la réforme des retraites menées en France en 2010 : « La France augmente d'abord l'âge des retraites, mais ne fait rien pour aider les gens à rester au travail<sup>10</sup>. »

Une telle politique de « vieillissement actif » a trois effets économiques majeurs :

- une meilleure productivité pour les entreprises, compte tenu du développement de la formation pour les seniors et de l'adaptation des postes de travail ;
- une moindre augmentation des dépenses de retraite, ce qui libère des ressources économiques pour les investissements d'avenir ;
- une augmentation de la consommation des seniors de plus de 55 ans, ce qui dope la croissance économique.

<sup>9</sup> L'âge du départ à la retraite y est flexible entre 63 et 68 ans, la pension étant calculée sur l'ensemble de la carrière. Le système favorise ainsi une retraite « choisie ».

<sup>10</sup> Le Monde (2010), « Dossier Économie », 12 octobre.

Les études évaluent qu'une telle politique économique génère à terme un accroissement du PIB de l'ordre de 5 %. Pour la France, c'est la perspective d'un revenu supplémentaire de l'ordre de 100 milliards d'euros, bien supérieur au coût de moyens supplémentaires à mettre en œuvre, essentiellement dans la formation professionnelle à dispenser aux seniors. Les politiques de vieillissement actif et de report de l'âge de la retraite ont bien le caractère d'un investissement social, au demeurant très rentable dans les conditions normales. Elles sont d'autant plus justifiées pour la France que la formation professionnelle néglige bien davantage les plus de 45-50 ans que dans les autres pays européens.

L'emploi prolongé des seniors se ferait au détriment des jeunes, selon une objection souvent faite. De nombreuses études réalisées au cours des années 2000 montrent que ce n'est pas vérifié sur le moyen et le long terme. En effet, les « préretraites », largement pratiquées dans les pays développés, n'ont pas réellement créé d'emplois pour les jeunes, tandis que les pays ayant retardé l'âge de départ à la retraite connaissent des taux de chômage des jeunes inférieurs à celui de la France.

Le report de l'âge de départ à la retraite, conjugué à une politique de vieillissement actif, est donc de nature à dégager de nouvelles ressources pour des investissements d'avenir qui doivent profiter aux jeunes générations.

### **Le financement peut-il être vertueux ?**

Les sources de financement de la protection sociale se sont considérablement diversifiées depuis plusieurs décennies ; à côté des traditionnelles cotisations sociales sont apparues diverses taxes (sur le tabac par exemple) et surtout la contribution sociale généralisée (CSG) créée en 1990. Cette dernière marque une vraie rupture sur le financement de la protection sociale car les revenus du patrimoine sont désormais mis à contribution.

Il faut bien reconnaître que le financement est dans une impasse sur le long terme, compte tenu de l'ampleur des déficits actuels et de la hausse mécanique des dépenses de retraite et de santé à prévoir avec le vieillissement de la population, si aucune réforme structurelle n'est mise en œuvre.

Dans la mesure où la protection sociale est un investissement social qui crée de la future richesse, la question du financement de la protection sociale à venir est totalement renouvelée. S'il est désormais légitime d'envisager des moyens supplémentaires pour certaines missions de la protection sociale, le financement ne doit pas entraver le dynamisme économique et ainsi annuler tous les effets bénéfiques de l'investissement social !

Examinons donc les sources classiques de financement et celles envisageables, tout en reconnaissant la complexité de l'analyse. Le levier le plus vertueux est évidemment celui de la croissance économique par la création d'emplois et la formation des gains de productivité. Ainsi, les pays nordiques, qui connaissent une croissance économique dynamique depuis environ 20 ans, ont pu financer sans difficulté une protection sociale de haut niveau. Cette dernière s'est en plus étendue à de nouvelles missions comme l'aide à l'autonomie des personnes âgées, l'allocation d'autonomie aux étudiants ou encore l'éducation de la petite enfance.

Les leviers traditionnels de financement comme les cotisations sociales présentent de sérieux inconvénients. En effet, la hausse à envisager pour les taux de cotisations sociales salariales se traduirait par des pertes significatives du pouvoir d'achat des

salariés. Une autre alternative, une hausse des cotisations sociales employeurs, renchérirait encore le coût du travail qui a progressé plus vite que dans les pays voisins comme l'Allemagne. Ceci ne ferait qu'aggraver le déficit de compétitivité des entreprises dont les pouvoirs publics s'accordent pour reconnaître toute l'importance, au vu de notre déficit abyssal du commerce extérieur.

Le débat récurrent sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sociale, qui consisterait à affecter une partie des revenus de la TVA au financement de la protection sociale, s'est avéré d'une grande complexité ! Concrètement, la « TVA sociale » consiste à augmenter le taux de la TVA sur tous les produits vendus en France et à baisser simultanément les charges sociales sur les salaires payés en France. Ainsi, une partie des charges sociales supportées par les seuls salariés et employeurs serait transférée sur la consommation payée par tous les Français, les biens importés contribuant ainsi à la protection sociale. Les pays nordiques ont trouvé dans la hausse de la TVA une importante source de financement avec souvent une TVA portée à son taux maximal de 25% ; à l'évidence, ceci n'a pas pénalisé leur économie.

Cependant, en cas de récession ou de stagnation économique, il est à craindre des effets négatifs avec l'instauration d'une TVA sociale. Les agents économiques pourraient voir leur pouvoir d'achat notablement amputé ; la demande serait affaiblie, ce qui n'est nullement souhaitable en cas de crise économique. A l'image des pays nordiques où la hausse de la TVA fut un succès, son occurrence pendant la phase de croissance est sûrement de nature à en atténuer les conséquences.

Si la CSG a l'avantage de toucher en partie les revenus du capital, elle présente l'inconvénient de frapper indifféremment tous les ménages, tout en traitant différemment les actifs et les retraités. Il ne faut pas sous-estimer le montant de la contribution CSG (et CRDS, contribution au remboursement de la dette sociale) qui affecte les bas salaires ; pour un salarié au SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance), il équivaut quasiment à un mois de salaire ! Ainsi, une hausse de CSG est envisageable à condition de ne pas pénaliser les bas salaires.

La justice sociale nous invite aussi à nous intéresser à la taxation des revenus du capital. Car les revenus du capital ont crû de manière importante et ils ont dopé les revenus des plus aisés et fortunés. En outre, le patrimoine des ménages a connu une progression plus forte que celle des revenus et il est très concentré sur les seniors de plus de 60 ans. L'ampleur des transferts intergénérationnels publics (retraites, santé, dépendance...) en faveur de ces mêmes seniors pose un problème d'équité, car les jeunes générations, plutôt défavorisées par rapport aux générations précédentes, sont fortement sollicitées par ces transferts.

Des nouvelles sources de financement résident dans la taxation des revenus du capital ou dans celle de la transmission du patrimoine, dans la mesure où les taxations sont très inférieures à celles qui reposent sur le travail ; elles iraient dans le sens d'une plus grande justice sociale en faveur de la jeunesse défavorisée. Bien évidemment, elles ne doivent pas devenir confiscatoires ou entraver le développement des entreprises.

La fiscalité écologique incitant à protéger l'environnement, constitue aussi une autre piste sérieuse de financement (voir l'encadré). La pollution engendre des coûts importants pour le système de santé et génère des pertes de bien-être individuel et collectif. La hausse de la taxation est de nature à faire évoluer les comportements des entreprises ou des ménages et devrait ainsi engendrer des économies dans les dépenses de protection sociale.



### **La fiscalité écologique, une autre source de financement ?**

L'Allemagne est un bon exemple d'un pays ayant récemment introduit de la fiscalité écologique. Elle a beaucoup et rapidement avancé sur ce sujet au travers d'une fiscalité sur la consommation d'énergie et sur les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules particuliers. Elle a ainsi financé une réduction des cotisations d'assurance vieillesse en créant un impôt sur l'électricité et en augmentant le taux d'imposition des hydrocarbures. Cependant, de telles hausses pénalisant nécessairement des ménages modestes, il faut prévoir des mesures compensatoires.

En France, la fiscalité environnementale ne représente actuellement que 2,2 % du PIB, avec les diverses taxes sur la pollution, l'énergie et les transports. Des pays comme le Danemark (6 % du PIB) et les Pays-Bas (avec quasiment 4 % du PIB) sont à la tête de ce mouvement vers davantage de fiscalité environnementale.

Supposons que l'on aligne la fiscalité écologique de la France sur celle des Pays-Bas, c'est une recette supplémentaire de 30 milliards d'euros qui peut être affectée annuellement à la protection sociale en France, en remplacement de sources de financement problématiques comme les cotisations sociales.

Il y a également une source de recettes tout à fait importante dont il nous faut parler pour conclure : la fraude sociale et fiscale. Elle consiste à échapper au versement de prélèvements ou à bénéficier indûment de prestations. Difficile à évaluer par principe, elle n'en est pas moins conséquente selon toutes les sources. La Cour des comptes estime ainsi la fraude fiscale à environ 25 milliards d'euros par an ; elle serait de 80 milliards pour le principal syndicat de fonctionnaires des impôts. Quant à la fraude sociale, elle serait de 20 milliards pour le travail dissimulé, de 30 milliards pour les fraudes aux prestations sociales. La lutte contre la fraude sociale et fiscale est un investissement qui pourrait rapporter gros !

### **La transition sociale vers un Etat social investisseur**

Nous avons montré que d'importantes missions dévolues au système de protection sociale ont désormais un caractère d'investissement d'avenir et que l'ancienne conception d'une dépense improductive doit être abandonnée. Ce nouveau paradigme doit conduire la société à reconnaître la légitimité économique de certaines de ces dépenses et, en conséquence, à se réinterroger sur le système de protection sociale pour en faire, dans toute la mesure du possible, un atout économique.

Dans ce contexte, l'État providence, né avec le développement de la protection sociale, doit céder la place à l'État social investisseur. Ce dernier est en phase avec une économie où le capital humain et l'innovation sont des préoccupations de fond, car il s'agit en permanence de favoriser l'autonomie et les capacités des personnes tout au long de la vie, dans une économie autant déstabilisée par la mondialisation que par l'innovation technologique.

Cette nouvelle vision, esquissée ici, éclaire les décisions à venir pour réformer le système de protection sociale. Par exemple, des dépenses de santé plus importantes peuvent être économiquement bénéfiques, à condition bien sûr que la prévention de la santé des moins de 40 ans devienne une priorité et que l'efficacité des dépenses soit au rendez-vous au travers de la lutte contre les gaspillages et les dysfonctionnements. De même, le report de l'âge de la retraite, conjugué avec une politique de vieillissement actif, ou encore le développement de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants sont des politiques qui ont un fondement économique.

Au-delà des missions examinées, cette nouvelle conception de l'Etat social est lourde de nouvelles orientations, que ce soit pour lutter contre la dépendance des personnes âgées, l'exclusion sociale ou encore le chômage : par exemple le chômeur doit non seulement être indemnisé comme l'avait instauré l'Etat-providence, mais aussi se voir offrir une formation professionnelle pour qu'il maintienne ou développe son capital humain.

Cependant, le financement de la protection sociale est dans une impasse sur le long terme à cause des déficits actuels et du processus en cours du vieillissement de la population ; il a des effets néfastes sur l'économie, par exemple au travers des trop lourdes charges sociales pesant sur la compétitivité des entreprises. L'Etat social investisseur doit donc faire évoluer son mode de financement afin de le rendre plus vertueux. Sous certaines conditions, il devient légitime d'envisager de nouvelles recettes issues de la TVA, de la CSG, de la taxation sur les revenus du capital, de la taxation des successions, d'une fiscalité écologique ou encore de la lutte contre l'importante fraude sociale et fiscale.

La France est confrontée à l'urgence de nombreuses réformes de la protection sociale pour réduire les déficits importants de quasiment tous les régimes. Cette réalité conduit à prendre des mesures urgentes pour rééquilibrer les comptes à l'heure de la réduction des déficits publics. La transition à plus long terme vers un Etat social investisseur doit inspirer ces réformes afin d'orienter les mesures à prendre et de leur donner du sens.

La politique familiale peut illustrer cette transition. Au-delà de mesures visant à rééquilibrer à court terme les comptes de deux milliards d'euros, il convient de penser l'investissement en faveur de la petite enfance au travers de l'implantation de crèches. Une dépense supplémentaire annuelle de 10 milliards à échéance de dix ans consacrerait un effort majeur avec toutes les retombées bénéfiques que l'on peut en attendre. Or la politique familiale mobilise actuellement des moyens majeurs, annuellement de l'ordre de 120 milliards. L'objectif pourrait donc être d'orienter 8% de ce budget vers cet investissement, consacrant ainsi la transition sociale vers une politique familiale économiquement plus active.

La réforme des retraites en cours de discussion se doit de préparer un avenir où l'âge de départ à la retraite sera de 65 ans en moyenne, sans passer par la case du chômage. La politique de vieillissement actif doit être un élément de cette réforme et être mise rapidement en œuvre afin de davantage former les plus de 45-50 ans. Les dix ans à venir doivent être mis à profit pour modifier les comportements des entreprises vis-à-vis des seniors. En parallèle, c'est le délai sur lequel il faut compter pour une réforme systémique d'envergure des régimes de retraites visant à plus d'égalité, de transparence et de convergence.

La transition sociale vers un Etat social investisseur doit être engagée à l'occasion des réformes dictées par l'urgence budgétaire. Au-delà de l'éclairage stratégique à donner, c'est aussi une manière de préparer l'avenir.

Ce nouveau paradigme de l'Etat social investisseur, un atout économique majeur dans la mondialisation, doit inspirer une profonde transformation sociale et être ainsi à l'origine d'un cercle vertueux où la protection sociale, bénéfique par ses retombées économiques et sociales, trouve naturellement son financement.