



INSEE
DIRECTION GÉNÉRALE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES

ANNALES 2007 (Décembre)

**CONCOURS EXTERNE
CONTROLEURS STAGIAIRES DE L'INSEE**

CONCOURS EXTERNE
POUR LE RECRUTEMENT DE CONTROLEURS STAGIAIRES

DECEMBRE 2007

EPREUVE DE MATHÉMATIQUES ET STATISTIQUES

(durée : 3 heures)

Le sujet comporte 3 pages

NOTA :

- a) les représentations graphiques demandées sont à effectuer sur papier millimétré.
- b) les exercices et le problème sont indépendants et sont tous à traiter, dans l'ordre de votre choix.
- c) pour chaque exercice, énoncez les formules utilisées et détaillez les étapes du calcul.
- d) l'usage de la calculatrice est autorisé.
- e) tous les intercalaires doivent être numérotés et le nombre total doit être reporté sur la 1^o page.

EXERCICE 1

Le tableau suivant tiré des données de la Caisse des congés spectacles donne les effectifs des intermittents de 1987 à 2003, ainsi que le volume annuel de travail correspondant (en milliers de jours).

Année x_i	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Effectifs $E(e_i)$	39 649	50 276	57 364	62 966	81 074	93 533	103 996	116 180	124 796
Volume de travail $V(v_i)$	3 520	5 177	4 805	5 006	5 672	6 299	6 401	6 812	7 453

On étudie la série (e_i, v_i) sur la période 1987 – 2003

1) Calculer, pour chaque année, l'évolution des effectifs et du volume annuel de travail sur la période, en prenant comme référence l'année 1987 (base 100 en 1987). Les évolutions seront arrondis à 10^{-1} près.
(On donnera la formule utilisée)

2) - Représenter dans un repère orthogonal les deux courbes représentant respectivement l'évolution des effectifs et celle du volume de travail pour $1987 \leq x_i \leq 2003$.
On laissera au choix du candidat le choix de l'échelle (il sera tenu compte de la lisibilité du graphique).

- Commenter ce graphique

3) Donner la formule de $V(E)$, $V(V)$, $Cov(E,V)$ puis calculer leur valeur.

4)

- Donner la définition et la formule du coefficient de corrélation entre e_i et v_i
- Calculer la valeur de ce coefficient à 10^{-2} près, en explicitant les calculs
- Rapprocher ce résultat du commentaire du graphique

EXERCICE 2

Un sac contient 10 jetons indiscernables au toucher :

- 4 jetons blancs marqués 0 ;
- 3 jetons rouges marqués 7 ;
- 2 jetons blancs marqués 2 ;
- 1 jeton rouge marqué 5.

1) On tire simultanément 4 jetons du sac.
Quel est le nombre de tirages possibles ?

2) On suppose que tous les tirages sont équiprobables, et on considère les événements suivants :

- A : « les 4 numéros sont identiques ».
- B : « Avec les jetons tirés, on peut former le nombre 2000 »
- C : « Tous les jetons sont blancs »
- D : « Tous les jetons ont la même couleur »
- E : « Au moins un jeton porte un numéro différent des autres »

- Montrer que la probabilité de l'événement B est $\frac{4}{105}$.
- Calculer la probabilité des événements A, C, D, E
- On suppose que l'événement C est réalisé, calculer alors la probabilité de l'événement B

3) On établit la règle de jeu suivante :

- Si le joueur peut former 5000, il gagne 75 euros.
- Si le joueur peut former le nombre 7000, il gagne 50 euros.
- Si le joueur peut former le nombre 2000, il gagne 20 euros.
- Si le joueur peut former le nombre 0000, il perd 25 euros.
- Pour tous les autres tirages, il perd 5 euros.

G est la variable aléatoire égale au gain algébrique du joueur.

Etablir la loi de probabilité de G et calculer l'espérance mathématique de G

EXERCICE 3

$$P(x) = x^4 - 5x^2 + 4 \text{ et } Q(x) = x^4 + 5x^3 - 7x^2 - 29x + 30$$

1)

- Calculer $Q(2)$
- Factoriser $Q(x)$

2) Factoriser $P(x)$

3) Résoudre l'équation $P(x)=Q(x)$



4) Résoudre l'inéquation suivante

$$\frac{x^4 - 5x^2 + 4}{x^4 + 5x^2 - 7x^2 - 29x + 30} \geq 0$$

PROBLÈME

L'objet de ce problème est l'étude de la fonction f définie sur $]0; +\infty[$ par

$$f(x) = \frac{x}{2} + \frac{1 + \ln x}{x}$$

Partie 1

On considère la fonction g définie sur $]0; +\infty[$ par $g(x) = x^2 - 2 \ln x$

- 1) Déterminer la limite de g en 0 ; on admettra que $\lim_{x \rightarrow +\infty} g(x) = +\infty$
- 2) Etudier le sens de variation de g , en déduire le signe de g sur $]0; +\infty[$

Partie 2

On appelle C_f la courbe représentative de f dans un repère orthonormal, unités / 2 cm sur chaque axe

- 1) Déterminer la limite de f en 0 et interpréter graphiquement le résultat
- 2)
 - a. Déterminer la limite de f en $+\infty$ et montrer que la droite Δ d'équation $y = \frac{x}{2}$ est asymptote à C_f en $+\infty$
 - b. Etudier la position de C_f par rapport à Δ sur $]0; +\infty[$; montrer en particulier que Δ coupe C_f en un point A dont on donnera les coordonnées.
- 3) Etudier le sens de variation de f et dresser son tableau de variation
- 4) Montrer qu'il existe un unique point B de C_f où la tangente T à C_f est parallèle à Δ ; Déterminer les coordonnées de ce point B
- 5) Dans cette question, on étudie l'équation (E) : $f(x) = -x$.
 - a. Etudier le sens de variation de la fonction h définie sur $]0; +\infty[$ par $h(x) = f(x) + x$
 - b. En déduire que l'équation (E) admet une unique solution α . Donner un encadrement de α d'amplitude 10^{-1}
- 6) Tracer les droites Δ , T et D d'équation $y = -x$ et C_f

Partie 3

- 1) Soit la fonction k définie sur $]0; +\infty[$ par $k(x) = (\ln x)^2$. Déterminer la fonction dérivée de k puis en déduire les primitives de la fonction t définie sur $]0; +\infty[$ par $t(x) = \frac{\ln x}{x}$.
- 2) Déterminer alors les primitives de la fonction f sur $]0; +\infty[$, en déduire celle qui s'annule pour $x = e$.
- 3) Calculer l'aire en cm^2 de la partie du plan limitée par C_f , l'axe des abscisses et les droites d'équation $x = 1$ et $x = e$



CONCOURS EXTERNE
POUR LE RECRUTEMENT DE CONTROLEURS STAGIAIRES

DECEMBRE 2007

**EPREUVE DE RESUME DE TEXTE
ET DE REPONSE A DES QUESTIONS SUR CE TEXTE**

(durée : 3 heures)

Le sujet comporte 6 pages

I. **Résumer** en 400 mots (une marge de plus ou moins 10 % est admise) le texte ci-joint de Yves Crozet portant sur « Transports et service public » extrait des Cahiers Français n° 339.

Le candidat indiquera obligatoirement, à la fin du résumé, le nombre de mots utilisés. Il est rappelé que les articles élidés comptent pour un mot.

II. Répondre aux **questions** suivantes :

- 1) Définir la notion de « services publics non marchands ».
- 2) A votre avis, la déréglementation des transports est-elle souhaitable pour le fonctionnement de l'économie ?

NOTA :

1° Il sera tenu compte de la longueur du résumé, de la clarté de la rédaction, de l'orthographe et de la présentation.

2° Le barème de la notation sera le suivant :

Résumé	12	points
Question 1	2	points
Question 2	6	points

Transports et service public : une identité de plus en plus problématique

Le secteur des transports occupe une place à part dans l'analyse économique. Dès l'origine, les fondateurs de l'économie politique ont considéré qu'il s'agissait d'une activité mal adaptée au jeu de la concurrence et de l'initiative privée. Ainsi, dans son ouvrage fondateur de 1776, Adam Smith, un des pères du libéralisme, signale que la construction et l'entretien des routes, des ponts et des ports relèvent du devoir du souverain. Constatant l'échec de la gestion privée des routes en Grande-Bretagne, il fonde la notion de service public par la négative, ne le jugeant légitime qu'en cas de défaillance de l'initiative privée.

Le développement des modes de transport modernes (train, automobiles, avions...) n'a pas, dans un premier temps, remis en cause ce constat. Non contents de maîtriser par une administration spécifique les réseaux routiers, les États se sont intéressés de près au développement du transport ferroviaire, puis du transport aérien. Du début du XIX^e siècle à la fin des Trente Glorieuses, l'affaire était entendue : pour se prémunir des carences du marché (*market failures*), la puissance publique devait intervenir massivement dans le champ des transports. Cette certitude a été ensuite remise en cause, car l'action publique elle-même s'est parfois montrée défaillante (*public failures*). Un mouvement de déréglementation s'est alors efforcé d'instiller dans le secteur des transports certaines formes de concurrence, renouvelant par ses succès et ses échecs la conception du service public.

Lorsque s'est formée, au début des années 50, cette branche particulière de l'analyse économique que l'on appelle l'économie publique, l'action de l'État a été à nouveau définie en creux. L'intervention publique était requise lorsque le marché était en échec. Ces situations se révélant très nombreuses, le champ d'action de l'État devenait immense, multiforme et en extension permanente, tout particulièrement dans le secteur des transports.

À la suite de Paul Samuelson, les économistes retiennent trois formes principales de carences du marché :

- la première renvoie à la catégorie des biens collectifs, qui se définissent par deux caractéristiques : la *non-excludabilité* – il est impossible d'exclure un agent de l'usage du bien, même s'il ne participe pas à son financement – et la *non-rivalité* – le bien peut être utilisé simultanément par plusieurs personnes sans que la quantité consommée par l'une diminue les quantités disponibles pour les autres –. Les infrastructures de transport possèdent, pour partie, ces deux propriétés. Ainsi, tant qu'il n'y a pas saturation, on peut accroître

le nombre d'utilisateurs d'une route ou d'un pont sans gêne pour les autres utilisateurs. D'autre part, si l'infrastructure ne dispose pas de système de péage, il est impossible d'exclure des utilisateurs potentiels. Néanmoins, comme la non-rivalité ne vaut qu'en l'absence de phénomènes de congestion et que la non-excludabilité résulte davantage d'un choix politique, le libre accès, que d'une caractéristique technique, les infrastructures de transport s'apparentent à des biens mixtes plutôt qu'à des biens collectifs purs.

La non-excludabilité et la non-rivalité mettent toutes deux, de façon indépendante, le marché en échec. La première est de loin la plus redoutable : pour que le bien soit produit, il faudrait qu'au moins une personne déclare sa volonté de le financer. Or, comme il est possible d'utiliser le bien sans payer de contribution, tous les agents ont intérêt à se comporter en *passager clandestin*. Le bien n'est donc pas produit, alors même que tout le monde souhaiterait qu'il le soit. La non-excludabilité remet donc en question la capacité du marché à coordonner les préférences des agents, autrement dit la fameuse « main invisible ». La non-rivalité conduit quant à elle à un équilibre sous-optimal. En effet, comme le coût marginal pour servir un utilisateur supplémentaire est nul, la tarification qu'implique la fourniture privée des biens entraîne un rationnement sous-optimal des consommateurs : il est possible d'accroître le bien-être de certains agents (en accordant l'accès au bien aux consommateurs dont la demande est nulle au tarif en vigueur) sans diminuer pour autant celui des autres. D'où la recommandation de Paul Samuelson de laisser la puissance publique mettre généralement les biens non rivaux à disposition des citoyens, en les finançant par l'impôt ;

- la deuxième relève des effets externes et renforce le constat précédent. L'Etat est à nouveau invité à financer par l'impôt – et non par un tarif – les infrastructures de transport, car cela permet de prendre en compte leurs retombées positives pour la collectivité, qui seraient ignorées par le marché. Ne pas construire une route au motif qu'elle ne rapporte rien directement, n'est-ce pas se priver de tous les bienfaits que peut apporter la mobilité des personnes et des marchandises ? L'existence d'externalités négatives, telles que l'insécurité routière, le bruit ou la pollution, appellent également l'intervention publique ;

- la troisième réside dans l'existence d'activités à rendements croissants, pour lesquelles la réduction des coûts unitaires conduit à la constitution de « monopoles naturels ». Dans cette situation, le monopole est économiquement plus efficace que la concurrence. Une réglementation étroite est néanmoins nécessaire pour éviter que les monopoles profitent de leur position de force pour accroître les prix et dégrader la qualité, comme le faisaient les propriétaires de routes en Grande-Bretagne à l'époque d'Adam Smith.

Il est intéressant de noter que même lorsque les événements ont, dans un premier temps, semblé donner tort aux économistes, l'Histoire s'est chargée de les conforter dans leurs thèses initiales. Ainsi, les premières décennies du chemin de fer ont vu se multiplier les

initiatives et les réseaux privés. Mais dès la première moitié du XX^e siècle, la plupart des compagnies de chemin de fer européennes et nord-américaines ont été nationalisées ou renflouées et donc étroitement contrôlées par l'État. Il en ira de même dans le secteur aérien. Air France, Lufthansa et British Airways se sont développées en se mettant au service du « pavillon national » (*flag carrier*). Les compagnies nord-américaines (Pan Am, TWA, ...), quoique privées, sont restées longtemps très protégées par l'administration et le CAB (*Civil aeronautic Board*).

Les compagnies ferroviaires et aériennes, auxquelles on pouvait ajouter en France des compagnies maritimes comme la CGM (Compagnie générale maritime) ou la SNCM (Société nationale Corse Méditerranée), illustrent une des formes du service public : le service public marchand. Dans ce cas de figure, très développé en France puisqu'on le retrouve dans la plupart des industries de réseaux (énergie, télécommunications...), des entreprises publiques ou parapubliques exerçaient un monopole de fait et étaient censées assurer à l'ensemble de la population la fourniture d'un service de qualité au prix le plus juste. Comme ces objectifs ont été dans l'ensemble atteints, les Français se sont attachés aux services publics « à la française ». Ainsi, des compagnies comme Air France, Air Inter et la SNCF ont su après la Seconde Guerre mondiale, développer et moderniser leur activité, sans que les usagers aient à payer des prix exorbitants. Le TGV (première liaison ouverte en 1981) illustre de façon emblématique la capacité d'innovation du service public. Bien évidemment, les salariés des entreprises en question ont su attirer à eux des contreparties positives sous forme d'avantages sur les salaires, le temps de travail ou les retraites. Les grèves ont joué ici un rôle important en plaçant les syndicats en position de force. Elles ont par la suite suscité des réactions négatives croissantes des usagers, devenus progressivement des clients. Nous avons là une des raisons des évolutions intervenues depuis quelques années.

Avant de nous intéresser aux facteurs et formes du changement, d'autres composantes du service public méritent d'être abordées. À côté des services publics marchands, existent en effet des services publics non marchands auxquels les Français sont tout autant attachés. Selon la définition de la comptabilité nationale, il s'agit de services qui sont fournis gratuitement ou à un prix inférieur à 50 % du coût (cas des piscines ou des crèches). Traditionnellement, un service non marchand est produit par une administration spécifique. Ainsi, dans le secteur des transports urbains, les grandes agglomérations ont développé dès la fin du XIX^e siècle des systèmes de transport public qui s'inscrivent plutôt dans cette catégorie. Car même lorsque les usagers doivent payer

un billet ou un abonnement, les recettes commerciales ne couvrent souvent qu'un quart à un tiers des coûts. Le reste provient des subventions, éventuellement adossées à une taxation spécifique. On trouve ainsi très fréquemment une forme de taxation associée à un service non marchand, mais la taxe n'est pas un prix, le montant et le paiement de la taxe étant déconnectés à la fois de l'usage et du fonctionnement de l'administration concernée.

Le même constat vaut dans le domaine routier. Les services du ministère de l'Équipement étaient en charge d'entretenir les routes, empruntées par les usagers à titre gratuit. Le fait que les gouvernements successifs aient développé une taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ne doit pas induire en erreur. Cette taxe ne correspond pas au prix de l'usage des infrastructures mais représente un impôt prélevé sur une ressource rare, le pétrole. On peut considérer qu'il sert à couvrir les coûts externes liés à la route (insécurité, bruit, pollution...). Les dépenses d'entretien des routes ne sont pas liées aux recettes de TIPP.

Au total, dans la France des Trente Glorieuses, le transport était parfaitement représentatif de ce que l'on nomme aujourd'hui le « service public à la française ». Aux trois carences répertoriées du marché, l'action publique avait donné trois réponses pertinentes :

- en réponse aux monopoles naturels, la constitution d'un secteur public chargé de fournir des services publics marchands ;
- pour assurer la production des biens collectifs, la mise en place d'administrations chargées de fournir des services publics non marchands (les routes, les transports en commun) ;
- pour couvrir les coûts externes, un système de taxation généralement doublé d'une réglementation censée interdire, limiter ou au contraire encourager tel ou tel type de pratique (cf. le code de la route, les normes de pollution, etc.).

Tout allait donc pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles. En première analyse, on ne peut qu'être surpris des changements intervenus depuis un quart de siècle.

Comme nous l'avons vu avec Adam Smith ou Paul Samuelson, les économistes ont toujours été méfiants à l'égard de l'intervention publique, même lorsqu'ils reconnaissent sa légitimité. Il n'est donc pas surprenant que dans les années 70 et 80, divers auteurs se soient inquiétés de ses carences. Les trois « solutions » préconisées pour remédier aux trois défaillances du marché ont ainsi été montrées du doigt et invitées à évoluer dans un sens plus favorable à l'efficacité globale du système. Les critiques visaient bien sûr certains échecs, mais elles découlaient aussi, paradoxalement, de ce que l'on peut considérer comme des succès.

La première inquiétude des économistes provient du succès même de l'action publique. Ainsi, alors que les dépenses publiques représentaient moins de 10 % du PIB des pays développés avant la Première Guerre mondiale, ce ratio s'est rapproché voire a dépassé au sortir des Trente Glorieuses le seuil des 50 %. À tel point qu'à la fin des années 70, des pays comme le Royaume-Uni (élection de Margaret Thatcher en 1979) ou les États-Unis (élection de Ronald Reagan en 1980) se sont donné comme objectif de réduire, ou à tout le moins de limiter la croissance du poids des administrations et des entreprises publiques. Pour cela, un double déplacement de frontières a été envisagé :

- un premier mouvement a consisté à remettre en cause le caractère non marchand de certains services. Même si cela peut surprendre, l'enrichissement des sociétés ne s'accompagne pas forcément de l'extension du champ de la gratuité. La hausse du niveau de vie provoque en effet une mobilité accrue et une pression croissante sur des infrastructures et des espaces par définition limités. C'est ainsi que, dans le secteur des transports, sont apparues des « innovations » comme le stationnement payant, le péage urbain, et, dès la loi de 1955 en France, les autoroutes à péage. C'est aussi la France qui a été la première à appliquer dans le système ferroviaire la réservation obligatoire et les hausses tarifaires en heure de pointe. Le glissement de la frontière entre marchand et non marchand, mais aussi entre unicité et diversité tarifaire ne doit pas être imputé à une quelconque révolution libérale, mais à des contraintes issues du succès même de l'action publique, obligée de réguler par la tarification une demande croissante ;

- l'autre changement de frontière relève plus explicitement de la vague libérale des années 80 dans les pays anglo-saxons. Il a consisté à faire basculer dans le secteur privé des services marchands assurés par le secteur public. Cette volonté provient du constat selon lequel les entreprises publiques avaient tendance à souffrir de sous-productivité, les conduisant parfois à ne vivre que sous la perfusion des subventions publiques. Ainsi, la plupart des compagnies de chemin de fer européennes connaissaient à la fin des années 80, à la fois un endettement record et un flux permanent de fonds publics. Même lorsque les entreprises publiques n'étaient pas déficitaires, les économistes pointaient du doigt des phénomènes de capture et de recherche de rente (*rent seeking*). L'entreprise obtenait de sa tutelle des protections spéciales ou des réglementations favorables ; la direction et les salariés se partageaient ensuite sous des formes diverses la rente obtenue.

Les effets pervers de la recherche de rente étaient manifestes dans un secteur comme le transport aérien. Produit de luxe réservé à une clientèle aisée, il garantissait un niveau de salaire élevé aux salariés du

secteur, mais le prix des billets dissuadait la demande. Ce n'est donc pas un hasard si, dès 1978, les États-Unis, un vaste pays où le transport aérien est très utilisé, se lancèrent dans la déréglementation de cette activité. En rendant plus facile l'accès au marché de nouveaux opérateurs, la suppression du CAB et l'ouverture à une concurrence active sur les vols intérieurs ont conduit à une vive progression du trafic aérien et à une refonte totale du secteur. Les anciennes compagnies (Pan Am ou TWA) ont disparu au profit de nouveaux acteurs qui ont repensé l'offre de services aériens. Franchissant l'Atlantique à la fin des années 80, cette vague de déréglementation a conduit en Europe à des effets similaires : baisse tendancielle des prix sur les grandes destinations, forte progression du trafic, arrivée de nouveaux opérateurs, les compagnies à bas coûts (*low cost*). En fonctionnant sur des nouveaux schémas organisationnels et commerciaux, ces nouveaux acteurs ont contribué à une véritable démocratisation du transport aérien confirmée par la progression actuelle des trafics, malgré les hausses de tarif consécutives au renchérissement du pétrole.

Les succès de la déréglementation dans le transport aérien mettent en cause la tradition française du service public puisque ces résultats positifs ont été obtenus en recourant à des entreprises privées. Plus problématique encore, le développement de la compagnie nationale Air France, devenue après l'absorption de KLM, la première compagnie mondiale, n'a été possible que par l'ouverture du capital à des actionnaires privés qui sont aujourd'hui majoritaires. Tout s'est donc passé comme si une relation directe existait entre ouverture à la concurrence, c'est-à-dire déréglementation, et privatisation. Il suffit pour s'en convaincre de suivre les évolutions en cours dans le secteur ferroviaire européen. Là aussi, même si cela s'effectue sur un mode mineur par rapport au transport aérien, l'ouverture à la concurrence a conduit les opérateurs historiques à revoir profondément leur management, le statut des salariés, leur rapport aux marchés financiers, etc. La plupart des compagnies nationales sont encore sous contrôle public, mais la tendance est nette. Les exploitants ferroviaires sont devenus en Suisse, mais aussi en Italie, en Suède ou en Espagne, des sociétés anonymes, de droit privé et donc privatisables à terme. Le gouvernement allemand a annoncé la prochaine privatisation de la Bundesbahn. En France, la SNCF reste un établissement public, mais c'est en recourant à des filiales privées (Kéolis, Géodis, Voyages-Sncf.com, iD TGV...) qu'elle étend son activité en France et à l'étranger. Ainsi, Kéolis exploite des trains ou des réseaux de bus en Grande-Bretagne, en Suède, en Allemagne et dans de nombreux autres pays.

Cette diversification d'une entreprise comme la SNCF, ou de ses concurrents privés français que sont Transdev et Véolia, illustre une autre composante de la déréglementation : la délégation de service public. Là encore, nous sommes en présence d'une nouvelle donne puisqu'il s'agit de séparer le rôle d'autorité organisatrice des transports (AOT) publics urbains,

du statut de l'exploitant chargé de cette mission. Dès 1967, l'économiste américain Harold Demsetz avait théorisé une pratique bien connue en France dans le secteur de l'eau. Lorsque la concurrence n'est pas possible « sur le marché », elle peut être instaurée « pour le marché ». En procédant à un appel d'offres, avec un cahier des charges précis, la puissance publique peut sélectionner, parmi plusieurs propositions, une entreprise qui assurera le service souhaité par la collectivité. L'acteur public peut ainsi réduire ses subventions et accroître ses exigences en termes de qualité de service tout en contrôlant étroitement la desserte du territoire, le prix des billets et abonnements, les types de véhicules utilisés, etc. La plupart des grandes villes européennes ont aujourd'hui adopté ce principe de la délégation de service public. Le cas de Paris, où subsiste une entreprise publique en charge de tous les transports publics (la RATP), fait de plus en plus figure d'exception appelée à disparaître. Car le fait que la RATP dispose d'un monopole public à Paris risque de gêner son développement dans d'autres agglomérations françaises et étrangères. La nouvelle réglementation européenne stipule en effet que le recours aux appels d'offres et à la concurrence n'est pas obligatoire dans les transports publics. Mais si une entreprise est choisie sans appels d'offres par une collectivité, elle ne peut pas dans le même temps répondre ailleurs à des appels d'offres. Un monopole local interdit donc désormais d'entrer dans le jeu concurrentiel.

Le monde des services publics a donc profondément changé au cours du dernier quart de siècle. En France tout particulièrement, derrière une façade apparemment inchangée (Air France, SNCF, RATP, autoroutes à péage, réseau routier public et gratuit, transports publics urbains sous contrôle des collectivités territoriales...), les principes d'organisation des services publics de transport sont en pleine mutation.

La déréglementation est significative d'un nouveau partage des responsabilités entre acteurs privés et publics. Les seconds n'ont pas déserté le champ des transports, mais ils se concentrent sur les réseaux d'infrastructures et la définition générale des services, laissant la gestion à des opérateurs dont c'est le métier. C'est ainsi qu'il faut interpréter le transfert du réseau ferroviaire à un gestionnaire d'infrastructure (en France, RFF) distinct des exploitants ferroviaires. Dans le même ordre d'idées, les AOT urbaines laissent à des

opérateurs indépendants le soin d'exploiter des réseaux qu'elles ont par ailleurs mis en place. Une complémentarité croissante s'installe donc entre acteurs privés et publics.

Le nouveau partage des tâches entre les différentes administrations publiques constitue une seconde transformation importante en France. Le transfert aux régions des transports express régionaux (TER ferroviaires et routiers) d'une part (loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains - SRU), et le transfert aux départements d'une grande partie du réseau routier national d'autre part (lois de décentralisation, 2003), ont été une occasion de relancer l'intérêt des administrations pour les services publics. Dans la mesure où les décideurs sont plus proches des électeurs, une sensible amélioration des services a été constatée, notamment pour les TER. Cette évolution ne s'est pas accompagnée d'une baisse des dépenses publiques, bien au contraire, ce qui pose à terme des questions de financement, exactement comme dans le cas des transports publics urbains, où les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont beaucoup progressé.

Une troisième mutation concerne la participation des usagers à la couverture des coûts. Avec les péages d'autoroutes et les modulations tarifaires dans les secteurs aérien et ferroviaire, une double remise en cause a été, non sans difficultés, acceptée par les usagers. Le service public ne signifie ni la gratuité, ni l'homogénéité des tarifs. Dans la même veine, d'autres « tabous » seront sans doute levés, comme le suggèrent depuis longtemps les économistes. Ainsi, des villes comme Londres ou Stockholm ont mis en place un péage urbain payé par les automobilistes. L'Allemagne a instauré en 2006 un péage poids lourd sur les 12 000 kilomètres de son réseau autoroutier national, et elle envisage de l'étendre aux automobiles dans quelques années. Les évolutions sont lentes, mais la tendance ne fait pas de doute : la mobilité sera de moins en moins un service public gratuit ou largement subventionné. Même si de nombreux déplacements resteront sous-tarifés, notamment dans les transports publics urbains, d'autres vont devoir faire appel plus largement à la contribution des usagers, ne serait-ce que pour organiser un transfert en faveur des modes subventionnés. Une partie des services publics de transport restera financée par la fiscalité générale, mais des systèmes de tarification ou de redevances vont se développer, pour la simple raison que des fonds importants sont nécessaires, notamment pour le développement des infrastructures.

Les pays industrialisés, à en croire W. Rostow, seraient depuis plusieurs décennies arrivés à l'âge de la maturité. Il ne faudrait pas pour autant en déduire que les infrastructures ont atteint leur développement maximal. Comme le constatait récemment l'OCDE, il faut au contraire envisager des besoins croissants de renouvellement et d'investissements dans les industries

de réseaux, et en particulier dans le secteur des transports. Nous avons vu que c'est une des raisons qui incite à substituer la tarification à la gratuité. Mais c'est aussi un motif fort de la persistance d'une intervention publique renouvelée, au double sens du mot, confirmation et redéfinition. C'est ainsi que dans tous les pays d'Europe, les collectivités publiques, et l'Union européenne au premier chef, continuent à programmer des voies ferrées, des autoroutes ou des aéroports. Toutefois, de plus en plus, le financement se fait par le recours à des partenariats public privé (PPP) dont le principal objectif est de ne pas trop grever les budgets publics tout en transférant à des opérateurs spécialisés certains risques qu'ils savent mieux gérer que le secteur public.

Nous assistons ainsi à une vaste redistribution des rôles. Tout se passe comme si, confrontés à des demandes sociales multiples, les pouvoirs publics cherchaient à se décharger de certaines activités sur l'initiative privée, afin de mieux se concentrer sur les aspects stratégiques. Ainsi, ce qui compte est de savoir si oui ou non la collectivité souhaite le développement de telle ou telle nouvelle ligne TGV. Le fait qu'il y ait un seul opérateur, la SNCF, ou plusieurs, devient une question secondaire, et qui l'est d'autant plus que la SNCF intervient aujourd'hui sur un marché européen, voire mondial.

Les questions stratégiques ne se limitent pas au champ du déploiement des infrastructures de transport. Le développement de la concurrence, des appels d'offre et, dans de nombreux cas, des subventions publiques, invite également à s'intéresser au fonctionnement même des marchés et aux comportements stratégiques des firmes. Il est ainsi notable que c'est dans le secteur des transports publics urbains que le Conseil de la concurrence a infligé une amende record aux trois principaux opérateurs français de transport public (Kéolis, Transdev, Véolia). Des mécanismes d'entente et de trucage des réponses aux appels ont pu être mis en évidence. Conformément aux enseignements de l'histoire économique, la concurrence n'est pas un état de nature mais une construction sociale qui mérite une attention constante. Elle suppose donc la présence d'institutions indépendantes, y compris à l'égard des pouvoirs publics qui se révèlent parfois complices des firmes incriminées. C'est ainsi que dans le secteur des transports, comme dans beaucoup d'autres (énergie, télécommunications, marchés financiers...) des autorités de régulation indépendantes, qui vont désormais être les garantes du service public, ont été mises en place.

**
*



INSEE
DIRECTION GÉNÉRALE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES

CONCOURS EXTERNE

POUR LE RECRUTEMENT DE CONTROLEURS STAGIAIRES

DECEMBRE 2007

EPREUVE DE SCIENCES ECONOMIQUES ET SOCIALES

(durée : 3 heures)

Le sujet comporte 14 pages

NOTA :

Les membres du jury accorderont la plus grande attention à la clarté de l'expression, à la grammaire, à l'orthographe et à la présentation de la copie.

L'usage de la calculatrice est interdit.

Question 1 : Vous répondrez brièvement aux questions suivantes :
(2-3 lignes maximum)

- 1-/ Définissez les prélèvements obligatoires et donnez leurs principales composantes.
- 2-/ Qu'appelle-t-on Etat Providence?
- 3-/ Qu'est-ce que la CSG ? Est-ce une cotisation sociale ou un impôt ? Justifiez.
- 4-/ Quel principe sépare les logiques d'assurance et d'assistance ?
- 5-/ Définissez la CMU. A quoi sert-elle ?
- 6-/ Définissez le fonctionnement d'un système de retraite par répartition.
- 7-/ Citez 2 minima sociaux.

Question 2 : Les comptes de la protection sociale

Vous répondrez aux questions suivantes en vous appuyant sur l'annexe 1.
(20 lignes maximum).

- a) Quelles sont les principales ressources de financement de la protection sociale en France ? Commentez la situation en 2005.
- b) Commentez l'évolution du solde financier des comptes de protection sociale en France entre 2000 et 2005.

Question 3 : Les prestations sociales

Vous répondrez aux questions suivantes en vous appuyant sur les annexes 2 à 5.
(20 lignes maximum)

- a) Décrivez l'évolution du taux de redistribution sociale dans l'Union européenne de 1994 à 2003. Commentez les caractéristiques du taux de redistribution sociale en France.
- b) Commentez la nature des prestations sociales en France, et leur évolution entre 1997 et 2003.
- c) Quelles sont les principales dépenses sociales en France et en Europe ? Comparez.

Question 4 :

Après avoir présenté le fonctionnement du système de protection sociale en France, vous présenterez les difficultés actuelles et jugerez de son efficacité.
Vous vous appuyerez sur les documents joints et sur vos connaissances en rédigeant un texte structuré de 2 pages.

ANNEXES :

1- Les comptes de la protection sociale en France (2000-2005)	Page 3
2 - Evolution des dépenses de protection sociale dans l'Union Européenne (1994-2003)	Page 3
3- Taux de redistribution sociale en France (2000-2005)	Page 4
4- Les prestations sociales en France par groupe de fonctions de 1997 à 2003	Page 4
5- Répartition des prestations sociales dans les pays de l'Union Européenne en 2003	Page 4
6- « La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté ? » Borgetto M., CNAF, Informations Sociales, n°142, septembre 2007.	Page 5
7- « Ambivalences de l'Etat-providence » Cassiers I. et Reman P., CNAF, Informations Sociales, n°142, septembre 2007.	Page 11



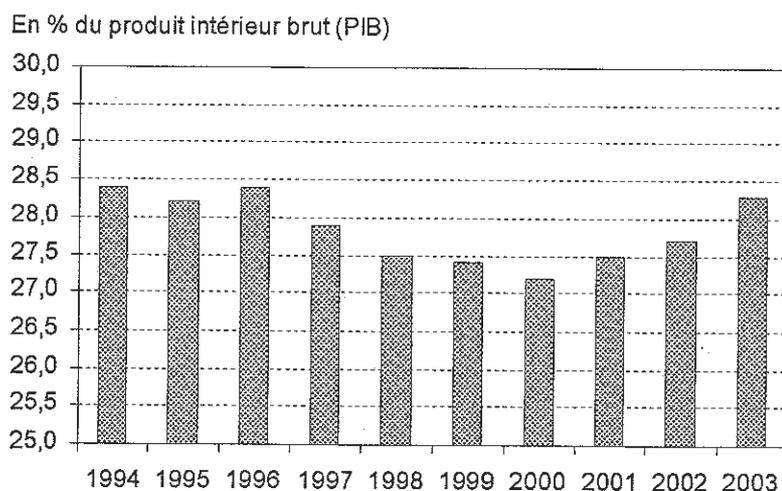
Annexe 1 : Les comptes de la protection sociale en France (2000-2005)

En milliards d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Prestations de protection sociale	399,0	415,9	441,4	463,0	486,6	505,5
<i>Prestations sociales</i>	349,3	363,9	385,1	403,5	421,5	438,3
<i>Prestations de services sociaux</i>	49,7	52,0	56,3	59,5	65,1	67,2
Frais de gestion	18,1	18,6	19,1	20,1	21,0	21,5
Frais financiers	0,3	0,5	0,5	0,5	0,7	0,4
Autres dépenses	7,2	7,9	9,2	9,3	9,8	9,5
Total des emplois	424,6	442,9	470,2	493,0	518,2	536,9
Cotisations totales	284,8	299,4	312,4	323,8	333,7	345,6
Impôts et taxes	82,8	89,9	92,5	94,5	83,1	91,7
Contributions publiques	48,4	47,4	50,1	51,6	70,6	71,5
Produits financiers	2,2	2,4	2,4	2,2	1,9	2,0
Autres recettes	14,1	14,4	14,4	14,7	16,0	16,9
Total des ressources	432,4	453,5	471,8	486,8	505,4	527,7
Solde (ressources-emplois)	7,8	10,6	1,6	- 6,2	- 12,8	- 9,2
Pour mémoire : transferts entre régimes	73,3	76,3	81,0	87,4	91,4	101,0

Source : ministère de la Santé et des Solidarités, Drees, comptes de la protection sociale (base 2000).

Annexe 2 : Evolution des dépenses de protection sociale dans l'Union européenne (15 pays) de 1994 à 2003



Source : Eurostat



Annexe 3 : Taux de redistribution sociale (*) en France

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Santé	9,4	9,6	9,9	10,2	10,3	10,4
Vieillesse-survie	12,3	12,3	12,5	12,6	12,8	13,0
Maternité-famille	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7
Emploi	2,0	2,0	2,2	2,3	2,3	2,2
Logement	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Pauvreté-exclusion sociale	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Prestations totales	27,7	27,8	28,5	29,0	29,3	29,6

* taux de redistribution sociale = prestations sociales / PIB

Source : DREES, comptes de la protection sociale; INSEE, comptes nationaux

Annexe 4 : Les prestations sociales en France par groupe de fonctions de 1997 à 2003

	en % total des prestations						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Vieillesse, survie	43,6	44,0	44,2	44,1	43,7	43,2	43,3
Maladie, soins de santé, invalidité	34	34,1	34,0	34,9	35,2	35,5	35,3
Famille, enfants	10	9,8	9,8	9,6	9,5	9,3	9
Chômage	7,8	7,6	7,4	6,9	7,1	7,6	7,9
Logement, exclusion sociale	4,6	4,5	4,6	4,5	4,4	4,5	4,5

Source : Eurostat

Annexe 5 : Répartition des prestations sociales dans les pays de l'Union européenne en 2003

	En % du total des prestations					
	Vieillesse, survie	Maladie, soins de santé	Invalidité	Famille, enfants	Chômage	Logement, exclusion sociale
Allemagne	42,9	27,7	7,8	10,5	8,6	2,5
Autriche	48,3	24,8	8,6	10,8	6,0	2,0
Belgique	44,5	27,0	6,6	7,8	12,4	1,7
Danemark	37,2	20,5	13,5	13,2	9,8	5,7
Espagne	43,8	30,7	7,4	3,0	13,3	1,7
Finlande	37,0	25,1	13,3	11,5	9,9	3,2
France	43,3	30,5	4,8	9,0	7,9	4,5
Grèce	50,7	26,5	5,1	7,3	5,7	4,6
Irlande	23,2	41,8	5,1	16,0	8,4	5,6
Italie	61,8	25,7	6,4	4,1	1,8	0,3
Luxembourg	37,2	24,8	13,4	17,7	4,2	2,9
Pays-Bas	40,3	31,4	11,1	4,9	6,2	6,2
Portugal	46,2	28,8	11,5	6,5	5,5	4,6
Royaume-Uni	44,9	29,6	9,4	6,9	2,7	6,5
Suède	40,2	26,3	14,2	9,5	5,9	4,0
Union européenne	45,5	28,4	8,0	8,0	6,6	3,5

Source : Eurostat



Annexe 6

La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté ?

Entre cotisations sociales et fiscalité

L'alternative posée, dès l'origine, entre un financement de la protection sociale assuré par des cotisations professionnelles et un financement appuyé sur la fiscalité a reçu une réponse de principe (la priorité donnée aux cotisations) et des aménagements constants (avec un glissement continu des cotisations sociales vers des ressources d'origine fiscale). Quelle serait la portée sociale, économique et symbolique d'un amoindrissement du lien entre prestations et cotisations ?

On sait qu'il existe dans le monde trois grands modèles auxquels peuvent être rattachés les systèmes de protection sociale : le modèle libéral, dans lequel prédominent à la fois l'assurance d'entreprise ou la prévoyance privée pour les catégories les mieux intégrées, et l'aide sociale pour les plus démunis (États-Unis, Canada, notamment) ; le modèle social-démocrate (ou encore *beveridgien* ou *universel*), dans lequel la protection, fondée essentiellement sur la qualité de citoyen, vise à procurer à chacun une couverture minimale face aux risques essentiels de la vie (pays scandinaves, Grande-Bretagne dans une certaine mesure) ; et le modèle conservateur-corporatiste (ou encore *bismarckien* ou *socioprofessionnel*), dans lequel la protection, fondée en priorité sur la qualité de travailleur, est gagée par les cotisations qu'acquittent employeurs et salariés en vue de fournir aux intéressés un "revenu de remplacement" lorsque survient le risque contre lequel ils se sont prémunis (Allemagne, Belgique, Pays-Bas...).

Dans son économie générale, c'est sans conteste à ce dernier modèle que doit être rattaché le système de protection mis en place en France, ses promoteurs ayant eu très tôt le souci (et ce, dès avant 1945) d'arrimer étroitement prestations sociales et activité professionnelle. Pour autant, ce modèle a montré assez vite ses limites. De là, les adaptations multiples et incessantes qu'il a été amené à subir face aux mutations économiques en cours depuis plusieurs décennies. De là, encore, les interrogations actuelles sur sa capacité dernière à se pérenniser, certains éléments pouvant donner à penser que le lien entre protection sociale et emploi pourrait être appelé, à terme, sinon à disparaître totalement, du moins à être sensiblement modifié.

Les origines

C'est dès le début du *xx*^e siècle, lors de l'adoption de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, que la question du lien à établir (ou à ne pas établir) entre protection sociale et emploi commença véritablement à être posée.

Au cours de la discussion interminable qui entourera cette adoption, la plupart des problèmes qui allaient se retrouver un peu plus tard au cœur du débat sur les assurances sociales de 1928-1930, puis de celui sur la Sécurité sociale de 1945-1946 furent en effet à la fois posés et débattus. Parmi eux, il en est deux qui allaient se révéler tout à fait essentiels pour la suite.

Premier problème : la protection sociale devait-elle s'inscrire dans une solidarité d'appartenance au corps social (universalisme) ou au contraire dans une solidarité de participation reposant sur le travail salarié ? Pour les hommes du temps, lesquels tissaient ainsi un premier lien entre protection sociale et monde du travail, les choses étaient claires : compte tenu de l'épargne et/ou des revenus insuffisants voire inexistantes dont ils disposaient, il convenait à l'évidence de couvrir non pas l'ensemble de la population (celle-ci comprenant un certain nombre de personnes supposées se trouver en position de se prémunir contre certains risques) mais bien plutôt les seuls individus se situant dans le cadre du salariat, c'est-à-dire ceux "dont la vie du lendemain dépend du salaire de la veille".

Second problème : fallait-il retenir, pour ce faire, un financement par l'impôt ou au contraire un financement par des cotisations ? Et dans ce dernier cas, convenait-il de prévoir une participation financière des salariés ou une simple contribution assurée par les employeurs et/ou par l'État ? Dans la mesure où chacune de ces solutions était défendue par une partie des députés, la discussion fut sur ce point beaucoup plus animée. Ce n'est qu'à la suite d'une intervention aussi énergique qu'instructive de Jaurès que le principe d'un financement obligatoire des pensions au moyen de cotisations acquittées à la fois par les employeurs, par les bénéficiaires et par l'État finit par l'emporter. Le chef socialiste avait notamment fait valoir -- et cet argument, qui a conservé aujourd'hui une grande partie de sa pertinence, permet à son tour de mieux cerner les fondements du lien établi en France entre protection sociale et emploi -- que le droit résultant d'une cotisation des salariés serait infiniment plus sûr et incontestable que le droit conféré par un système de solidarité fiscalisée, chacun pouvant dire aux organismes prestataires : "J'ai payé, donc j'ai droit..."

On connaît la suite : dans le sillage des solutions retenues une vingtaine d'années plus tôt, les lois de 1928-1930 entreprirent de consacrer un système d'assurances sociales ciblé sur les seuls salariés de l'industrie et du commerce et, plus précisément, sur ceux-là seuls dont les salaires n'excédaient pas un certain plafond. Quant aux ordonnances de 1945 instituant la Sécurité sociale, elles se situèrent

“Les risques de l'existence”

elles aussi résolument, même si elles ne furent pas exemptes sur ce point d'ambiguïtés, dans le droit fil des conceptions assurancielles ou bismarckiennes antérieures. Pour leurs promoteurs, c'était en effet en tant que travailleur et sur la base d'une solidarité socioprofessionnelle que chacun devait se voir protégé contre les grands risques de l'existence. Sans doute l'ordonnance du 4 octobre 1945 affirmait-elle avoir pour objectif final "la réalisation d'un plan [couvrant] l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité", mais dans

l'esprit de Pierre Laroque et de son équipe, cette extension ne remettait nullement en cause le lien établi entre protection sociale et emploi. Pour eux, ladite extension était appelée à s'effectuer à partir du système assurantiel, l'ensemble de la population ayant vocation (le pays était alors à reconstruire...) à exercer une activité professionnelle et donc à bénéficier d'une protection fondée sur l'inscription de l'individu dans le monde du travail plutôt que sur l'appartenance de chacun à la cité. Sans doute, encore, pouvait-on observer, dès 1946, certains accrocs à la logique sous-jacente au nouveau système : par exemple, le fait que le bénéfice des allocations familiales était accordé à la quasi-totalité de la population ou encore le fait que l'Allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) était attribuée indépendamment de toute contribution préalable. Pour autant,

celui-ci s'inscrivait clairement, dans son économie générale, dans une logique de solidarité socioprofessionnelle, puisqu'il avait vocation à couvrir l'ensemble de la population salariée, à être alimenté par des ressources liées au contrat de travail, et à verser majoritairement des prestations de nature à la fois indemnitaire (prestation servie sitôt que le risque survenait) et contributive (octroi de la prestation subordonné au versement d'une cotisation).

Mais ce schéma initial, on le sait, ne tarda pas à se heurter à de nombreuses difficultés. De là, les inflexions importantes qui lui furent apportées, lesquelles contribuèrent fortement à distendre le lien établi entre protection sociale et emploi.

Les évolutions

Dès les années qui suivirent sa mise en place, les limites du système apparurent. Celui-ci se révélait incapable, d'une part, de protéger l'ensemble du corps social, puisqu'en s'adressant en priorité aux personnes inscrites dans le salariat, il laissait de côté certaines franges interstitielles insusceptibles de bénéficier de la couverture de droit commun qu'il proposait ; d'autre part, de satisfaire les besoins exprimés par certaines catégories d'indivi-

“Une solidarité socioprofessionnelle”

dus, puisqu'en n'assurant sous certaines conditions (durée d'affiliation, etc.) que certains risques ou certaines charges (maladie, accidents du travail, vieillesse, famille), il laissait subsister des brèches importantes dans le filet global de protection qu'il instituait (quid, par exemple, pour celui qui était dans l'incapacité de financer un placement en maison de retraite, d'avancer les frais d'une consultation médicale ? *Quid* pour celui qui était au chômage ?, etc.).

Permettre à l'ensemble de la population de bénéficier des garanties offertes par le système de Sécurité sociale et/ou de faire face aux insuffisances de celui-ci, tel a été (et tel est toujours, d'ailleurs) l'objectif que se sont assigné, de 1945 à nos jours, les pouvoirs publics. Objectif louable, bien entendu, mais qui, dans la mesure où il ne pouvait être atteint qu'en procédant à une déconnection entre prestations, travail et cotisations, ne pouvait qu'affaiblir le lien établi initialement entre protection sociale et emploi.

Les principales manifestations de cette évolution sont connues. Les unes concernent la structure même du système mis en place à la Libération. On pense notamment à l'essor qu'ont connu, dès la fin des années 1940, les prestations dites "non contributives de Sécurité sociale".

Dénotées comme telles car ayant pour principale caractéristique de n'être pas forcément et directement financées par leurs bénéficiaires, ces prestations se développent dans tous les domaines : dans celui de la vieillesse, avec la création de l'allocation aux vieux travailleurs non salariés, de l'allocation spéciale vieillesse, de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, etc. ; dans celui de la famille, avec l'institution, en sus des classiques allocations familiales, de quantités de prestations ayant pour objet de répondre à un besoin particulier né ou non d'une situation spécifique (situation de grossesse, d'orphelin, de parent isolé...) ; dans celui du handicap, avec la mise en place de l'allocation d'éducation spéciale ainsi que de l'allocation

“ Une déconnection progressive entre prestations et travail ”

aux adultes handicapés ; ou encore dans celui du logement, avec l'avènement de diverses allocations destinées à des publics variés (allocation de logement sociale, allocation de logement familiale, aide personnalisée au logement). Autant de prestations qui, en voyant leur bénéfice nettement dissocié d'une condition de cotisation préalable de leurs bénéficiaires tout en étant accordées à des personnes n'étant pas forcément inscrites dans le monde du travail, ont bel et bien contribué à distendre le lien initial établi entre protection sociale et emploi.

On pense, aussi, à la poursuite, dans les années 1970, du processus de généralisation de la Sécurité sociale. Époque au cours de laquelle plusieurs lois n'hésitèrent pas à supprimer toute condition d'activité professionnelle pour bénéficier des prestations familiales tout en favorisant le rattachement de la population jusqu'alors non couverte à un régime légal de protection (régime général ou régimes spéciaux). Sans doute ce processus de généralisation fut-il incomplet (en matière de santé, par exemple, il faudra attendre 1999, avec la création de la CMU, pour que l'ensemble de la population soit protégée en vertu soit d'un critère socioprofessionnel, soit d'une condition de résidence stable et régulière...). Mais l'accélération sensible qui lui fut alors donnée n'en eut pas moins pour effet d'affaiblir encore davantage la logique bismarckienne retenue initialement.

On pense, encore, à la part croissante prise par l'impôt dans le financement du système, en liaison notamment avec la création, en 1991, d'un impôt spécifique assis sur les revenus des personnes résidant en France : la Contribution sociale généralisée. Instituée, à l'origine, à un taux relativement faible pour alimenter la seule branche famille de la Sécurité sociale, la CSG a vu en effet, par la suite, son champ d'application notablement élargi et son taux fortement augmenté. Dans le même temps où il décidait, en 1993 et 1997, d'une part qu'une fraction de son produit serait désormais affectée à la branche retraite et, plus précisément, au Fonds de solidarité vieillesse créé la même année, d'autre part qu'elle se substituerait pour l'essentiel à la part salariale des cotisations d'assurance maladie, le législateur a entrepris de faire passer le taux initial de la CSG, lequel s'établissait à 1,1 % des revenus de la personne concernée, à 7,5 %

(ou, le cas échéant, à 6,2 %). Évolution bien évidemment tout à fait considérable, puisqu'elle a eu pour résultat, si l'on ajoute le produit de la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) créée dans le cadre du plan Juppé ainsi que celui des diverses et nombreuses taxes affectées à la Sécurité sociale (contribution des entreprises de préparation des médicaments, droits sur les alcools, sur les tabacs, etc.), un quasi-doublement en une décennie, de la part de l'impôt dans le financement de cette dernière : cette part étant passée de 16,7 % en 1990, à 30,4 % en 2002...

Mais ces manifestations concernent également les autres formes de protection se situant en marge du système de Sécurité sociale : en l'occurrence, les prestations servies (et les interventions menées) dans le cadre de l'aide et de l'action sociales. Contrairement à ce que prévoyaient les pères fondateurs de la Sécurité sociale, le système ancien d'assistance n'a nullement régressé. Mieux, même : en liaison avec la montée rapide du chômage et des phénomènes d'exclusion apparus dans les années 1970, l'aide et l'action sociales sont parvenues à acquérir une importance nouvelle. Non seulement elles se sont révélées très utiles pour combler les insuffisances des prestations de Sécurité sociale dans certains domaines (prise en charge du ticket modérateur par l'ancienne aide médicale, aide à l'hébergement pour les personnes âgées, pour les sans-abri, etc.), mais encore elles sont apparues strictement indispensables pour pallier l'incapacité du système financier à couvrir les populations ne parvenant pas à s'inscrire, en raison notamment de la crise économique, dans la "solidarité de participation" d'essence socioprofessionnelle. De là, la création, au fil du temps, d'un certain nombre de prestations fonctionnant comme des *minima* sociaux (allocation de parent isolé, minimum invalidité, etc.) ; de là, également, la mise en place, face à la montée de la précarité consécutive à la progression régulière du chômage (400 000 chômeurs en 1973, plus de 3 millions en 1992...), d'une sorte de "prestation-balai" ayant mission de constituer le dernier "filet de protection" des plus démunis : le revenu minimum d'insertion. Conçu pour prospérer dans le cadre à la fois du plein-emploi et d'une économie certes ouverte mais néanmoins relativement à l'abri de la concurrence des pays

émérgents, le système français de protection sociale n'était à l'évidence guère armé, compte tenu du lien congénital le reliant à l'emploi, pour affronter les deux défis redoutables que sont d'une part

un chômage de masse endémique, d'autre part une mondialisation des échanges mal maîtrisée. Pour pouvoir continuer à remplir tant bien que mal sa mission, il a donc dû s'adapter aux circonstances en s'efforçant, dans un certain nombre de cas, de s'affranchir de ce lien. C'est dont témoignent clairement aussi bien l'évolution même de la Sécurité sociale proprement dite que le renforcement inattendu (mais nécessaire) des mécanismes d'aide et d'action sociales. Ce système est-il aujourd'hui durablement stabilisé ? Rien n'est moins sûr. Face aux déficits importants qu'il connaît et aux défis multiformes auxquels il est confronté (vieillesse de la population et allongement de la durée de la vie, progrès des technologies médicales, concurrence fisco-sociale liée à la construction européenne et à la mondialisation, etc.), il est en effet permis de se demander s'il ne va pas être conduit, à terme plus ou moins rapproché, à s'éloigner encore un peu plus de la logique assuranciellement censée le régir et, par là même, à affaiblir encore un peu plus sa dimension socioprofessionnelle.

Les perspectives

Sans doute, dans ses grandes lignes, le lien entre protection sociale et emploi est-il toujours, à l'heure actuelle, largement dominant. À l'appui d'un tel constat, il suffira par exemple de rappeler que, si le poids de la fiscalité n'a cessé de s'alourdir au cours des dernières décennies, la part des cotisations sociales assises sur le travail n'en est pas moins demeurée très nettement majoritaire puisqu'elle représente plus des deux tiers des ressources (66,9 % en 2002) ; ou encore de mentionner que si le nombre de personnes bénéficiant de mécanismes "assistanciels" (aide et action sociales, *minima* sociaux) a augmenté de manière sensible depuis les années 1980, ces personnes ne représentent qu'environ 10 % seulement (si l'on ose dire...) de l'ensemble de la population...

« La logique
assuranciellement
en questions »

Pour autant, il y a tout lieu de penser que ce lien risque d'être de nouveau mis à mal dans les années à venir. Outre ceux déjà évoqués (recours accru à l'impôt, essor des *minima* sociaux, etc.), un certain nombre d'éléments peuvent être mentionnés qui accréditent l'éventualité d'une telle évolution.

Premier élément : le fait que les développements les plus récents du système de protection sociale se sont produits par appel non pas à la solidarité professionnelle mais bien plutôt à la solidarité nationale. On songe naturellement ici aux nouvelles prestations visant à prendre en charge la perte d'autonomie des personnes âgées ou encore à compenser les conséquences du handicap pour les personnes handicapées. Certes, le monde du travail a été sollicité pour participer à la prise en charge de ces prestations. Le législateur a notamment prévu, pour financer celles-ci, d'affecter à une nouvelle instance (la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) une contribution des employeurs privés et publics prélevée en contrepartie du travail effectué par les salariés pendant la fameuse "journée de solidarité". Il n'en demeure pas moins -- quelle que soit par ailleurs l'importance qu'elle revêt tant sur le plan des principes que sur le plan financier -- que cette contribution ne couvre que très partiellement le coût de la perte d'autonomie et de la compensation du handicap. L'essentiel de ce coût étant aujourd'hui financé par l'impôt (CSG et aide sociale départementale) et accessoirement par les familles.

Deuxième élément : la tendance que l'on observe depuis plusieurs décennies à accorder des exonérations et/ou des réductions massives de cotisations sociales. Justifiées aux yeux des gouvernants successifs par la nécessité d'alléger le coût du travail afin de favoriser le marché de l'emploi, ces exonérations et/ou réductions soulèvent, on le sait, un certain nombre de problèmes. Des problèmes d'opportunité, tout d'abord, dans la mesure où leur efficacité dernière en termes de lutte contre le chômage est loin de faire l'unanimité (effets d'aubaine, "trappe à bas

salaires", etc.) ; et des problèmes de financement, ensuite, dans la mesure où l'État ne respecte que très imparfaitement (c'est le moins que l'on puisse dire) son obligation de compenser leur coût en versant à la Sécurité sociale un montant correspondant, ce qui ne fait que creuser le déficit du système. Mais abstraction faite de ces problèmes, il est ici un point essentiel sur lequel il convient d'insister : à savoir que dans un nombre croissant de cas (bas salaires, implantation d'entreprises dans des zones défavorisées, contrats de travail aidés, etc.), la protection sociale se trouve financée, finalement, non plus par des cotisations sociales assises sur le travail mais tout simplement par... l'impôt. Or loin de décliner, ce mouvement risque fort, à l'avenir, de s'accroître, à en juger en tout cas par les diverses mesures qui figureraient dans les programmes des candidats à l'élection présidentielle de 2007 (à l'exception, il est vrai, des candidats de l'extrême gauche) et visant à instituer de nouvelles réductions/exonérations de cotisations sociales. Qu'il s'agisse de celles proposées par M^{me} Royal, laquelle prévoyait en faveur des jeunes la création (avec le soutien de la puissance publique) de 500 000 "emplois-tremplins" ; ou qu'il s'agisse, surtout, de celles proposées par M. Sarkozy, lequel prévoit d'exonérer de toute cotisation (et d'impôt sur le revenu pour les intéressés) un certain nombre d'heures supplémentaires effectuées par les salariés...

Troisième élément : le surgissement brutal, au sein de cette même campagne présidentielle de 2007, d'une vieille (mais présentée néanmoins comme novatrice...) "solution" censée permettre la résorption des déficits de la Sécurité sociale : la TVA sociale. Les avantages et inconvénients d'un tel dispositif sont connus ; s'il a notamment pour avantage de taxer les produits importés et de favoriser les produits exportés et, au-delà, de fournir des ressources potentiellement importantes au système de Sécurité sociale, il a aussi pour principaux inconvénients, d'une part, de receler des risques non négligeables d'inflation, d'autre part (et peut-être sur-

« Vers une
TVA sociale »

« L'appel
à la solidarité
nationale »

tout), de faire supporter *in fine* par le consommateur le poids des exonérations et réductions consenties aux employeurs (ce qui ne semble *a priori* guère satisfaisant du point de vue de la justice sociale...). Mais abstraction faite, là encore, de ces considérations, il est ici un point décisif qu'il convient de relever : le fait que si cette solution envisagée par M. Sarkozy devait être adoptée, le lien entre protection sociale et emploi serait, de manière sans doute définitive, non plus seulement tempéré et malmené, mais tout simplement rompu.

Certes, nous n'en sommes pas encore là, mais le temps qui nous sépare de ce moment tend sensiblement à se rapprocher. Ce qui a tout lieu d'inquiéter. Non pas, bien évidemment, qu'il soit possible et/ou opportun de conserver à tout prix tel quel le système actuel de protection ; outre que la Sécurité sociale mise en place en 1945 s'est révélée très largement inadaptée pour couvrir la cohorte de plus en plus nombreuse des sans-emploi, on ne voit guère en effet (sauf à alourdir dangereusement le coût du travail et à réduire notablement la compétitivité d'entreprises confrontées à une impitoyable mondialisation économique) comment ce système pourra se pérenniser sans un

recours de plus en plus fréquent à des ressources d'origine fiscale. Mais bien plutôt parce qu'une rupture radicale de ce lien renverrait à des difficultés politiques et socialement très difficiles à surmonter. Comment, par exemple,

pourrait-on conserver aux prestations leur nature de "revenus de remplacement" (ce qui suppose que le montant de ces dernières puisse varier en fonction des salaires et des prélèvements opérés auprès de l'employeur et du

salarié) si le lien entre lesdites prestations et les cotisations qui les financent est de plus en plus ténue ? Comment, encore, maintenir l'incontestabilité de ces mêmes prestations si elles sont gagées non plus par une contribution directe de leurs bénéficiaires (ce qui les rend alors difficilement attaquables sur le plan théorique puisqu'elles sont la contrepartie de la cotisation : "J'ai payé, donc j'ai droit") mais -- dans le cadre de la TVA sociale -- par une contribution indirecte des seuls consommateurs ?

“J'ai payé,
donc j'ai droit...”

Autant de questions fondamentales qui, *mutatis mutandis*, avaient été déjà abordées (via notamment le débat assurance sociale/solidarité nationale survenu alors) au tout début du XX^e siècle : quand l'Histoire bégaie... ■

Ambivalences de l'État-providence

À l'horizon d'un État social actif

La nouvelle conception d'un "État social actif" peut-elle résoudre les difficultés que rencontre l'État-providence ? Mettant l'accent sur la promotion de l'emploi, le modèle vise à augmenter le nombre de cotisants et à diminuer celui des allocataires, en responsabilisant les individus. Avec le risque de restreindre la solidarité et de faire supporter la défaillance des institutions par les personnes les plus fragiles.

La genèse de l'État-providence : assistance ou assurance ?

L'apparition du terme d'État-providence est contemporaine de celle de la question sociale, au milieu du XIX^e siècle. Faut-il protéger les ouvriers des différentes formes de misère et de risques sociaux ? Les républicains français préconisent un "État social", un pas plus loin que l'État régalien dont le rôle se limite à faire respecter la loi, jusqu'alors essentiellement protectrice de la propriété privée. C'est avec une connotation péjorative que le terme d'État-providence est utilisé pour la première fois par le député Émile Ollivier. Rapporteur de la loi de 1864 qui abolit la loi Le Chapelier et instaure le droit de grève, il privilégie les solidarités traditionnelles (corporations, familles, communautés) par rapport à l'assistance de l'État. Cette expression cède rapidement le pas aux termes plus usités de la question sociale : assistance, prévoyance, aide sociale et bientôt assurance sociale. Peu après (1883-1889), Bismarck instaure en Allemagne un système d'assurances sociales désigné par de nouveaux termes : *Wohlfahrtsstaat* (État de bien-être) ou *Sozialstaat* (État social). En rupture avec les principes libéraux prévalant jusqu'alors, les assurances sociales allemandes sont rendues obligatoires. Leur gestion paritaire est annonciatrice des principes de la social-démocratie. L'expérience allemande influence ensuite l'écllosion de systèmes d'assurance sociale dans toute l'Europe, dès la fin du XIX^e siècle, et plus encore après la Première Guerre mondiale. Dans les années trente, la dépression économique, le chômage massif et son cortège de pauvreté, les grandes grèves et les révoltes ouvrières, l'insuccès des gouvernements à résoudre la crise par des pratiques d'orthodoxie monétaire et d'austérité budgétaire débouchent sur l'écllosion simultanée de nouvelles pratiques (*New Deal*, Front populaire) et de nouvelles théories (notamment keynésienne). L'économie de guerre banalise les interventions des pouvoirs publics dans l'économie ; l'Occupation renforce le sentiment de solidarité nationale.

En 1941, le concept de Sécurité sociale apparaît dans la

« Assistance,
prévoyance,
aide sociale... »

charte de l'Atlantique, signée par Franklin Roosevelt et Winston Churchill. Deux ans plus tard, l'archevêque de Canterbury préconise un *Welfare State*, par opposition au *Warfare State* centré sur l'effort de guerre. Le terme sera retenu pour désigner l'ensemble des politiques sociales déployées dans l'immédiat après-guerre, sous l'impulsion de Beveridge.

Le contexte géopolitique de la reconstruction élargit encore la question de l'État. La montée en puissance du bloc soviétique prouve l'existence d'une alternative à l'économie de marché. Le triomphe de celle-ci après la guerre, en Occident, sous tutelle américaine, s'accompagne néanmoins d'une inflexion vers un régime d'économie mixte, où l'État est très présent. Des pactes sociaux se scellent dans la plupart des pays capitalistes : sécurité

sociale, conventions collectives, indexation et croissance des salaires sont au cœur du compromis par lequel la classe ouvrière accepte de se plier aux nouvelles normes de production venues des États-Unis et de renoncer à la séduction du modèle communiste, pour autant que les gains de productivité soient partagés collectivement. On

« L'ambivalence du concept »

perçoit ici la première ambivalence du concept d'État-providence : loin d'un principe d'assistance pour la dénonciation duquel le terme fut inventé, le régime de protection sociale qui s'implante dans toute l'Europe durant la première moitié du XX^e siècle est intrinsèquement basé sur un principe d'assurance. Dans sa version bismarckienne, il est en outre géré de manière paritaire par les interlocuteurs sociaux.

L'essor de l'État-providence : protection sociale et politique économique

La croissance exceptionnelle enregistrée durant les Trente Glorieuses (1945-1975) n'est pas étrangère à l'essor de l'État-providence, compris au sens large. Parrain et garde-fou de la concertation sociale, ce dernier codifie le rapport salarial qui s'émancipe du jeu de l'offre et de la demande (la "démarchandisation"), il assure des revenus de rem-

placement qui stabilisent le pouvoir d'achat. Mais on aurait tort de le restreindre à sa dimension de protection sociale, car la manne providentielle s'adresse aussi aux entreprises, aux banques, aux secteurs en difficulté, et stimule l'activité économique dans son ensemble. Les investissements publics développent les infrastructures utiles à la production et aux échanges ; les dépenses en éducation permettent à la main-d'œuvre d'être mieux formée et plus productive. Les politiques économiques keynésiennes stabilisent le cycle. Le cadre international stable établi à Bretton Woods autorise simultanément l'expansion du commerce mondial et une relative autonomie des politiques domestiques, de telle sorte que le niveau de décision pertinent reste largement l'État-nation.

Jusqu'au début des années soixante-dix, l'Occident croit avoir trouvé, grâce aux politiques économiques et sociales, la recette d'une croissance éternelle : l'absence de chômage et l'ampleur des gains de productivité facilitent le maintien de la paix sociale ; la croissance continue des revenus soutient la demande, encourage l'investissement privé et la prise de risques, permet le financement d'un secteur public en extension et de transferts sociaux de plus en plus généreux. Ces succès macroéconomiques permettent à leur tour d'asseoir le crédit des institutions et des politiques économiques qui semblent garantir d'un progrès permanent. Dans le langage courant, le terme de providence n'est plus accolé à celui d'État, car les bienfaits de l'intervention publique sont appréciés à la quasi-unanimité.

La crise de l'État-providence : quelle crise ?

C'est à la fin des années soixante-dix que le concept d'État-providence émerge à nouveau, avec une connotation clinique : il entre en crise. En 1981, deux publications accélèrent le débat : un rapport de l'OCDE intitulé *La crise de l'État protecteur*, et le célèbre ouvrage de Rosavallon sur *La crise de l'État-providence*. Selon cet auteur, la crise se situe à trois niveaux : ceux du financement, de l'efficacité et de la légitimité de l'action publique. Le premier est lié au blocage du cercle vertueux évoqué plus haut. Le deuxième tient à l'incapacité, dans ce contexte, de résorber le chômage de masse qui s'installe partout en Europe. Le troisième est alimenté par la montée en force

du paradigme néolibéral favorable au libre jeu des marchés et à la privatisation de la protection sociale.

La crise de l'État est intimement associée à celle, plus large, de l'ensemble du régime de croissance mis en place après la Seconde Guerre mondiale et du compromis social qui l'a fondé. Le paradoxe est que l'éclatement de ce compromis permet à certains de concentrer le diagnostic de crise sur l'État keynésien et bismarckien (ou beveridgien) et de lui imputer la responsabilité d'une crise *de facto* beaucoup plus générale. L'évolution des rapports de force conduit, au fil des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, à des transformations importantes dans tous les domaines constitutifs des compromis keynésiens : dérégulation financière limitant l'autonomie des politiques monétaires, restrictions des politiques budgétaires en général et des dépenses sociales en particulier, avec développement parallèle des assurances privées, ou encore, encadrement des relations collectives en fonction des normes de compétitivité.

Cependant, on observe bientôt que les différents systèmes de protection sociale établis en Europe ne réagissent pas de la même manière aux pressions, bien qu'ils soient confrontés à des défis semblables (mondialisation, restructuration des marchés financiers, vieillissement démographique, croissance des dépenses médicales, etc.). C'est dans ce contexte hybride mêlant des tendances communes et des spécificités tenaces que la littérature sur les États-providence s'est de plus en plus centrée sur la comparaison des forces et des faiblesses de chaque système. Par la nature des questions posées, le champ se rétrécit à celui de la protection sociale. Des typologies sont alors proposées (Esping-Andersen) pour tenter d'identifier la nature des changements qui l'affectent, les facteurs d'inertie, les possibilités de transformation. C'est dans ce contexte qu'émerge un nouveau concept : celui d'État social actif.

L'avenir de l'État-providence : actif, mais sur quel plan ?

Au Conseil européen de Lisbonne (2000), "la mise en

place d'un État social actif et dynamique" est présentée comme "une des transformations nécessaires pour devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde". Compte tenu de la persistance du chômage et du vieillissement de la population, la promotion de l'emploi doit devenir l'objectif principal de la politique sociale. La conversion de l'État-providence en État social actif résiderait dans une feuille de route, un corps de mesures permettant d'atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 70 % de la population en âge de travailler à l'horizon 2010. La recette de base est simple : plus de cotisants et moins d'allocataires sociaux. Selon les partisans de l'État social actif, la Sécurité sociale devrait revoir la hiérarchie de ses priorités en mettant au premier rang de celles-ci l'intégration ou la réintégration des individus sur le marché du travail. Ce faisant, une réponse semble apportée aux trois dimensions de la crise de l'État-providence : assainissement financier, résorption du chômage et enfin mise en phase de la protection sociale avec le paradigme dominant, pour qui le marché fait figure de valeur essentielle.

Le projet, toutefois, n'est pas dénué de risques. Si les principes semblent simples et de bon sens, la mise en place des nouveaux dispositifs de la Sécurité sociale soulève à bien des égards des débats de fond. Ces dispositifs concernent prioritairement les catégories de la population dont le taux d'emploi est le plus faible – les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés. La résorption du chômage des jeunes ne peut pas faire l'impasse sur la question des systèmes éducatifs et de leur capacité à réduire les inégalités entre les enfants de milieux socioprofessionnels différents. La réduction des discriminations entre hommes et femmes au travail ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'insuffisance des équipements collectifs et des services qui permettent de concilier vie professionnelle et vie de famille. Enfin, la volonté de maintenir au travail les aînés enlève aux entreprises une des recettes par lesquelles les restructurations ont été rendues socialement moins douloureuses. Poser sérieusement la question de l'État social actif implique donc une interrogation sur nos choix de société les plus fondamentaux. Le risque est d'occulter les conditions économiques, politiques et culturelles qui permettraient à l'État social

“Des défis
semblables”

actif de réussir ses ambitions les plus nobles – promouvoir la participation du plus grand nombre, réduire les discriminations, faire reculer le chômage et la pauvreté. Ce faisant, on arriverait à faire porter la responsabilité des échecs ou les difficultés de l'État social actif par les personnes qu'il est censé servir. La notion de risque traditionnellement associée à l'assurance sociale céderait alors la place à celle de faute, imputée trop rapidement aux jeunes en décrochage scolaire, aux chômeurs de longue durée et aux préensionnés, plutôt qu'aux défaillances des institutions d'intégration que sont l'école ou l'entreprise. L'État social actif semble donc, tout autant que l'État-providence, marqué par l'ambivalence. Potentiellement, il peut emprunter deux voies très différentes. Si sa feuille de route est assortie d'une réflexion en profondeur concernant les moyens de préserver, en tous les points de la société, les valeurs de solidarité auxquelles les populations européennes semblent attachées, il peut constituer une sortie "par le haut" de la crise de l'État-providence. En revanche, si la mise en place des mesures "d'activation" sur le marché du travail est coupée d'une interrogation sur tous les autres lieux où une action publique semble requise, le risque d'une dérive vers les systèmes anglo-saxons est élevé, faute de digue contre les pressions d'un marché financier globalisé. ■

> **Remarque** : Les auteurs se sont inspirés de leurs contributions respectives à l'ouvrage collectif édité par P. Vielle, Ph. Pochet et I. Cassiers : *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, PIF-Peter Lang, 2005. Le lecteur voudra bien se référer à ce texte pour les références bibliographiques, qui ne sont pas reprises ici faute de place. Voir aussi le texte téléchargeable : "De l'État-providence à l'État social actif : quelles mutations sous-jacentes ?", *Regards économiques*, nov. 2005, n° 36, <http://www.uclouvain.be/regardeconomiques.html>