



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Concours externe

4^{ème} épreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie

Note : 17/20

Ministère des solidarités et de la santé
Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
L'administrateur civil

le 27 août 2020

NOTE
à l'attention du
ministre

Objet : orientations de la politique de cohésion sociale.

La crise sanitaire qui touche notre pays depuis plusieurs mois a agi comme un révélateur des fractures qui traversent la société française. Elle a notamment mis en lumière les inégalités de santé et d'accès aux soins, la vulnérabilité de certaines catégories de la population (personnes mal-logées ou sans logement, prisonniers, gens du voyage, migrants), les inégalités scolaires (11 % d'élèves ont « décroché » durant le confinement) et menace en outre d'aggraver les inégalités d'emploi, notamment au détriment des jeunes dont 20 % sont déjà touchés par le chômage.

Ces « fractures », qui préexistaient à la pandémie et pourraient s'aggraver sous l'effet de la crise économique qui s'installe, menacent à terme fortement la cohésion sociale. Cette dernière revêt aujourd'hui une définition plus large que par le passé, comme en atteste le « Baromètre de la cohésion sociale » (CREDOC, 2011). Non circonscrite à l'aide sociale et à la solidarité envers les plus démunies, elle englobe désormais – dans le discours politique notamment – presque l'ensemble des champs de l'action publique et vise à prévenir ou corriger les atteintes au bien être collectif et au développement des individus, de manière à favoriser une unité de groupe, par ailleurs fondée sur un corpus de valeurs en partage.

Pour répondre à cette ambition et à cette demande nouvelles de cohésion sociale, le cadre institutionnel et l'approche cloisonnée des pouvoirs publics apparaissent largement dépassés. Ce cadre est par ailleurs confronté

à des mutations économiques, sociales et technologiques importantes, portées notamment par le processus de mondialisation.

Dans ce contexte, la présente note :

- pose un rapide constat sur le cadre actuel de la pratique de cohésion sociale ;
- proposer des orientations en vue de favoriser une approche plus globale de la cohésion sociale, fondée sur une doctrine renouvelée et identifiant des priorités pour l'action publique à court-moyen terme.

*

* *

1. Face aux défis du monde contemporain, les politiques publiques en matière de cohésion sociale et leur cadre institutionnel sont à la recherche d'un second souffle.

1.1. Fortement cloisonnée et largement issue des « Trente glorieuses », la politique publique de cohésion sociale ne correspond plus aux besoins et aux attentes des citoyens.

- La conception de ce que recouvre la « cohésion sociale » a profondément évolué au cours des dernières décennies. Initialement, celle-ci était centrée sur l'aide sociale aux plus démunis et se concevait en marge du système de redistribution nationale de nature assurantielle issue de des ordonnances de 1945 et renforcé tout au long des Trente glorieuses. Les politiques de cohésion sociale s'adressaient donc, dans une société du plein emploi et à forte croissance économique, à des populations qui étaient peu nombreuses et étroitement définies. Cette approche ne correspond plus avec la notion de cohésion sociale telle qu'elle est employée aujourd'hui :
 - par les citoyens, pour qui elle correspond à la fois au « vivre ensemble », au rôle de l'école, mais également à la protection sociale dans son ensemble, ou encore aux services publics ;
 - par les institutions internationales : le Traité de Lisbonne (2009) réunit pas exemple une triple ambition de cohésion « économique, sociale et territoriale » ;
 - dans le discours politique et le débat public, où elle désigne à la fois la protection sociale, la lutte contre les inégalités, les questions de citoyenneté, ou encore la politique de la ville et l'éducation nationale.
- A rebours de cette vision contemporaine globale de la cohésion sociale, le cadre institutionnel apparaît cloisonné et l'action publique fragmentée. La cohésion sociale recouvre aujourd'hui de nombreux champs de l'action publique, et donc autant de ministères. Le ministère de la Santé et des solidarités, avait tout centré sur la protection sociale est au premier chef concerné par la politique de cohésion sociale. Mais c'est également le cas de nombreux autres ministères, si l'on s'en tient à la définition contemporaine de la cohésion sociale : le ministère du travail en charge de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle participe à la réduction des inégalités en matière d'emploi ; le ministère de l'économie et des finances, en charge de la politique économique participe également à la réduction des inégalités ; c'est également le cas du ministère de l'éducation nationale, chargé de l'enseignement scolaire ; du ministère de la cohésion des territoires et de l'ANCT ; ou encore du ministre de l'Intérieur qui organise le parcours des bénéficiaires du droit d'asile et favorise leur intégration à travers l'OFII.

1.2 Un tel cadre n'apparaît en outre pas en mesure de lutter efficacement contre les « fractures » de plus en plus nombreuses qui menacent la cohésion sociale.

- Les inégalités sociales et économiques sont en hausse dans les pays développés, portées par un phénomène de mondialisation largement hors de contrôle. Mesurées par l'indice de Gini (entre 0, très égalitaire et 1, très inégalitaire), les inégalités de revenu primaire atteindraient ainsi un niveau élevé

(environ 0,4) en l'absence d'un système socio-fiscal très développé, qui réduit par trois le niveau des inégalités (pour 1/3 à travers la fiscalité et 2/3 à travers les prestations).

- La persistance d'un chômage de masse (8,1 % au quatrième trimestre 2019 selon l'INSEE), concentré sur les jeunes, les seniors et, dans une moindre mesure, les femmes, accentue cette montée des inégalités et pourrait marginaliser certaines parties de la population touchées par le chômage de longue durée (plus de 12 mois, 44 % du chômage selon l'INSEE) et les formes particulières d'emploi (temps partiel subi, intérim, etc.)
- Dans une étude de mars 2019 (« Fractures et transitions : Reconcilier la France) le CESE relève huit fractures sociales dont :
 - la stagnation du pouvoir d'achat de certains ménages ;
 - l'injustice fiscale et l'inégale répartition des poids des prélèvements obligatoires (44,1 % PIB) ;
 - la pauvreté qui touche 8 millions de personnes, soit 820 000 de plus qu'en 2012 ;
 - le manque d'accès à certains services publics dans le territoire ;
 - le non-recours aux droits et le renoncement aux soins ;
 - les inégalités du patrimoine ;
 - la reproduction par l'aide des inégalités sociales.

Face à ces « fractures » qui traversent la société française et qui menacent la cohésion sociale, aux effets potentiels de la crise économique causée par la pandémie de COVID-19, et à la crise de la citoyenneté (notamment décrite par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle de 2018), l'action publique en matière de cohésion sociale doit être repensée.

*

2. La politique publique de cohésion sociale doit s'appuyer sur un cadre institutionnel renouvelé qui favorise une vision plus globale des enjeux, une doctrine centrée sur la prévention des inégalités et de priorités clairement définies.

2.1. La cohésion sociale doit faire l'objet d'une approche globale et s'appuyer sur un système d'acteurs mieux coordonné.

- Aujourd'hui éparpillée entre plusieurs politiques publiques, l'action des pouvoirs publics en faveur de la cohésion sociale doit être pensée de manière plus globale et cohérente. Elle correspondrait ainsi mieux aux attentes des citoyens et gagnerait très certainement en efficacité, en cohérence et en efficience. Pour cela, plusieurs options sont possibles :
 - i. La création d'un ministère de la cohésion sociale serait un optimum de premier rang, mais l'unification au sein d'un même ministère d'attributions aujourd'hui réparties dans plusieurs ministères apparaît peu réaliste. C'est en tout cas une décision de niveau politique.
 - ii. A défaut, la création d'une délégation interministérielle à la cohésion sociale, qui organise la coopération entre ministères, pourrait constituer une solution de second rang et donnerait davantage de visibilité à la politique de cohésion sociale, incarnée au niveau interministériel.
 - iii. Une solution de troisième rang consisterait en la réunion au sein d'une mission unique du budget général (après un travail de la Cour des comptes pour identifier l'ensemble des crédits et programmes susceptibles de s'y rattacher) de l'ensemble des dépenses concourant à la politique de cohésion sociale. Cette mission, discutée au Parlement lors du vote de la loi de finances, favoriserait une vision plus intégrée et cohérente des différentes actions de l'Etat.

- La politique de cohésion sociale gagnerait par ailleurs à fédérer l'ensemble des acteurs publics et privés (en dehors de l'Etat), qui participent à la promotion et au maintien de la cohésion sociale sur le territoire. Pour cela, il conviendrait de structurer un réseau au niveau national et régional réunissant l'ensemble des acteurs de la cohésion sociale : Etat et certains opérateurs (dont Pôle emploi, l'OFII, etc.), les organismes de sécurité sociale concernés (notamment la CPM ou certains établissements médico-sociaux), les collectivités territoriales (Région en charge de la formation, départements de l'aide sociale et les communes qui financent les CCAS) et l'ensemble des acteurs privés et notamment associatifs. La réunion des acteurs au niveau national pourrait permettre, de façon périodique, de faire remonter des informations du terrain et de définir des priorités communes. Elle favoriserait également la coordination des acteurs et la coopération public/privé.
Ces réunions donneraient également plus de visibilité aux enjeux de cohésion sociale et permettrait de faire émerger un consensus sur les actions à mener.

- Une politique de cohésion sociale développée de manière cohérente et globale au niveau national et interministériel devrait également être portée sur la scène internationale. Elle pourrait notamment s'articuler avec les négociations fiscales à l'OCDE (projet BEPS et taxation des entreprises numériques) et au sein de l'UE (projet ACIS/ACCIS), en sensibilisant les partenaires de la France aux conséquences de la mondialisation et de la concurrence fiscale sur la cohésion sociale.

2.2. D'une approche palliative de corrections des inégalités et de réparations des préjudices sociaux, la cohésion sociale doit devenir préventive et viser l'équité entre individus.

- La cohésion sociale doit viser l'équité entre individus afin de favoriser l'unité de groupe et la solidarité. Elle doit ainsi viser, à rebours d'une redistribution ex-post des richesses, un meilleur partage de la valeur ajoutée. Elle doit également viser, dans la lignée de la théorie des « capacités » (Amartya Sen), l'autonomisation des individus. Si la fiscalité joue un rôle important pour favoriser la redistribution des richesses, elle ne doit pas en être l'unique moyen, d'autant qu'elle peut elle-même menacer la cohésion sociale à travers la baisse du consentement à l'impôt et l'évasion fiscale.
- Dans cette perspective, deux axes doivent être poursuivis :
 - la valorisation du travail par rapport au capital, notamment à travers une plus grande participation des travailleurs à la gouvernance des entreprises ;
 - la réduction des inégalités scolaires (les enquêtes PISA montrant que l'école reproduit largement les inégalités sociales) dans une logique d'autonomisation des individus.

2.3. A court-moyen terme, la politique de cohésion sociale doit viser certaines priorités pour résorber les « fractures » sociales.

- a) La question de l'emploi, principal facteur d'intégration sociale après l'école, apparaît fondamentale. La persistance d'un chômage de masse, de plus en plus concentré sur certaines catégories de la population, nuit de manière directe et profonde à la cohésion sociale. Plusieurs axes d'amélioration existent :
- i. favoriser l'emploi des jeunes à travers la formation (PIC décliné par les régions à travers la contractualisation avec l'Etat) et les emplois subventionnés (en « francs » tels qu'expérimentés à la Réunion) ;
 - ii. agir sur le chômage de longue durée à travers la mise en œuvre d'un véritable service public de l'insertion au niveau départemental (circulaire du 12 juin 2019 du Premier ministre), qui ciblerait notamment les 50-64 ans et les personnes marginalisées ;
 - iii. réduire la pauvreté et favoriser le suivi des personnes éligibles aux minima sociaux au moyen d'une prestation unique et individualisée (« revenu universel » tel qu'actuellement étudié par l'IGF) ;
 - iv. développer les modes de garde pour favoriser l'emploi des femmes, davantage affectées par les formes particulières d'emploi (temps partiel notamment).

- b) Reconstruire un corpus de valeurs centrées autour de la citoyenneté et de l'engagement apparaît également essentiel pour favoriser la cohésion sociale. Cela pourrait passer par :
- i. une meilleure reconnaissance de l'engagement des élus locaux ;
 - ii. la valorisation, par l'enseignement supérieur public notamment, de l'engagement associatif des jeunes ;
 - iii. le renforcement de l'éducation civique dans l'enseignement secondaire ;
 - iv. la montée en puissance du service national universel (SNU), qui pourrait donner un nouvel élan à la mixité sociale et à la cohésion, et serait l'occasion de promouvoir la laïcité et l'égalité entre les femmes et les hommes auprès des jeunes générations.
- c) La réduction des inégalités de santé et un meilleur accès aux soins, notamment concernant les affections mentales – qui sont encore fortement stigmatisantes – semblent également souhaitables. A cet égard :
- i. La création d'un « bouclier sanitaire », tel que proposé par M. Hirsch en 2011 et envisagé par le rapport Briet, serait de nature à mettre fin au renoncement aux soins et permettrait d'assurer que les ménages modestes ne consacrent pas une proportion de leurs revenus à la santé qui soit supérieure à celle des ménages aisés (ce qui est le cas aujourd'hui d'après le CAE, Tirole, 2014) ;
 - ii. une politique ambitieuse de promotion de la santé mentale et une réduction de fortes disparités entre secteurs (suivant les recommandations du rapport de l'IGAS de 2017 sur le sujet), pour faire face à la forte hausse des affections psychiques qui sont à l'origine d'une mortalité importante et d'une marginalisation des malades ;
 - iii. Le maintien d'un large panier de soins pour l'aide médicale d'Etat (AME) et de sa vocation préventive.
- d) Des mesures pour lutter contre la fracture urbaine et territoriale sont, enfin, également indispensables. La politique de cohésion sociale doit viser une moindre ségrégation spatiale à l'échelle des villes, à travers notamment une réforme de la carte scolaire et un urbanisme repensé autour de la mixité sociale. Par ailleurs, à l'échelle du territoire, le travail de l'ANACT en faveur du désenclavement de certains territoires doit être valorisé et accompagné par le transfert d'administrations centrales dans les territoires doit être reloriser et accompagné par le transfert d'administrations centrales dans le territoire (comme c'est actuellement le cas pour de nombreux services de la DGFIP). Le développement de services publics de proximité, au travers du réseau « France services », doit également permettre de renforcer la cohésion sociale autour du service public.