

L'action publique de demain

L'action publique garante des solidarités

ATELIER DE CONCERTATION
SÉNART, LE 29 JANVIER 2015

Fondé sur l'idée de permettre à tous les citoyens de « vivre dignement », le modèle social français est aujourd'hui ébranlé. D'une part, l'apparition de nouveaux risques sociaux – comme le chômage de longue durée ou la dépendance – et la montée des inégalités le fragilisent et mettent en doute son efficacité. D'autre part, son financement est de plus en plus problématique, de sorte que l'expansion continue de la dépense publique ne peut ni ne doit plus être la seule réponse à l'extension et la diversification des risques sociaux.

Or ce modèle est un élément essentiel de notre identité commune et sa vocation à garantir l'égalité des chances sur la base d'une solidarité collective est plus que jamais plébiscitée par nos concitoyens¹. L'assurance de sa pérennité, de même que l'accroissement de son efficacité, passent alors aujourd'hui par l'obligation de repenser l'action publique en matière d'intervention sociale, tant au niveau de ses objectifs, que de son organisation et des moyens qui lui sont attribués. Tout en se simplifiant, l'action publique doit désormais se déployer de manière plus transversale, territorialisée et ciblée.

(1) Selon un sondage BVA réalisé pour France Stratégie en octobre 2013, 82 % des citoyens s'y déclarent attachés et 86 % y voient un élément fort de l'identité française. Par ailleurs, 80 % des sondés pensent qu'une société juste doit couvrir les besoins de base de ceux qui ne peuvent assumer leurs coûts de santé, de logement, d'éducation ou de nourriture, et 75 % approuvent le fait que les dépenses sociales bénéficient davantage aux plus démunis.

Repenser les principes de solidarité

La simplification du modèle social français est une condition majeure de sa réforme, pour que perdure ce principe de solidarité. En matière de prestations sociales notamment, la multiplication et la complexification des dispositifs ont rendu le système indéchiffrable², et même à certains égards inefficace et peu équitable, heurtant au passage la confiance de nos concitoyens. Ainsi, une partie des Français a l'impression de financer à perte un modèle dispendieux, alors qu'une autre partie, pour des raisons diverses, ne bénéficie pas, alors qu'elle en aurait besoin ou qu'elle y aurait droit, des sécurités collectives. Le non-recours aux prestations, en particulier au RSA activité, constitue de fait un échec pour notre société solidaire.

Dans ce contexte, les principes fondant notre solidarité financière et ses périmètres d'intervention sont à redéfinir et à clarifier. Il s'agit d'accompagner de manière plus transversale les individus tout au long de leur parcours de vie, en prenant davantage en compte le caractère souvent cumulatif des risques sociaux. En parallèle, étant donné la contrainte budgétaire, les

(2) Les cinq branches de la Sécurité sociale, dont les frontières sont parfois minces, l'existence d'une multitude d'autres prestations, les retraites complémentaires qui concernent une grande diversité de régimes, ne sont que quelques exemples de cette opacité.

droits et les devoirs assortis à cette solidarité devraient aussi

faire l'objet d'une réflexion collective. Dans ce cadre plusieurs questions sont à débattre : quels risques sociaux la collectivité doit-elle couvrir aujourd'hui et demain ? Faut-il fusionner certaines prestations¹ ? Quelles contreparties à la solidarité faut-il instaurer ? Quel doit être l'équilibre entre assurances privées et assurances collectives ? Faut-il définir un socle commun de protection sociale complété par un système à la carte ? Enfin, si l'on souhaite que notre modèle social joue un rôle plus efficace dans la lutte contre les inégalités, tout en restant pérenne financièrement, les questions de l'amélioration de sa redistribution entre citoyens et entre territoires *via* ses modes de financement, et du renforcement de son volet préventif sont également des éléments incontournables de ce débat.

(1) Le rapport *Quelle France dans 10 ans ?* préconisait notamment la création d'un compte personnel d'activité, permettant la portabilité des droits sociaux dès l'entrée sur le marché du travail. Il proposait également de créer une « Allocation de solidarité et d'activité », en fusionnant certaines prestations comme le Revenu de solidarité active (RSA) et la Prime pour l'emploi (PPE), ainsi que l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et le RSA socle, pour tendre *in fine* vers une allocation unique pour tous les individus d'âge actif.

Redéfinir le rôle des différents acteurs dans les politiques de solidarité

La simplification de notre modèle social passe également par la clarification des compétences et du périmètre d'intervention des différents acteurs dans la garantie de la solidarité sociale. D'une part, le caractère cumulatif des risques sociaux appelle des réponses coordonnées des différents intervenants de la prise en charge. D'autre part, la gouvernance doit être davantage territorialisée pour prendre acte de la décentralisation des politiques sociales et mettre en œuvre une véritable gestion de proximité, garante de l'équité entre tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence. Au-delà de la coordination institutionnelle entre État, collectivités territoriales, agences et opérateurs, il importe de faciliter la mise en œuvre de projets territoriaux de développement social en permettant de dépasser le cloisonnement des dispositifs administratifs. Cela suppose une plus grande écoute des instances publiques vis-à-vis des professionnels des différents pans de la solidarité sociale, mais aussi l'amélioration des modes de coopération entre les acteurs publics et le monde associatif, et une participation accrue des intervenants sociaux, voire des personnes victimes d'aléas sociaux.

Une implication accrue de l'environnement direct des usagers permettrait en premier lieu de remobiliser les solidarités

d'engagement et de proximité. La solidarité collective ne peut en effet simplement être perçue dans sa dimension financière, et une offre de service de qualité, en cohésion avec la réalité des besoins sociaux locaux, ne peut être garantie que par l'implication de l'ensemble des professionnels et de la société civile *in situ*. Une telle implication permettrait également de répondre à la problématique de la couverture inégale des territoires par les services publics. Ces derniers se retirent en effet des zones rurales, pour répondre à la contrainte de maîtrise de la dépense publique, sans pour autant couvrir correctement les nouvelles zones urbanisées – périurbaines comprises. L'idéal d'unité territoriale est donc mis à mal, ce qui crée un ressentiment fort au sein d'une partie importante de la population, et beaucoup – notamment ceux victimes d'une immobilité géographique contrainte – se sentent délaissés, voire abandonnés par l'action publique.

Le numérique : un outil en réponse aux besoins de personnalisation sociaux et territoriaux

Enfin, les questions d'égalité d'accès aux solidarités, dans leurs dimensions à la fois sociale et territoriale, peuvent trouver deux réponses non exclusives, à combiner en fonction des réalités locales : une réorganisation des points d'implantation physique et l'exploitation à plus large échelle des outils numériques. Sans s'exonérer de la présence physique des services publics, le

numérique peut pallier en partie les pénuries sur certains territoires et permettre un accès à des services de pointe. Les technologies numériques pourraient ainsi aider à créer un continuum d'accès entre zones rurales et urbaines, de manière à raviver le sentiment de chacun d'une proximité avec les pouvoirs publics et à améliorer le ciblage de l'action publique solidaire sur les besoins spécifiques des populations et des territoires. La France est d'ailleurs déjà bien classée en termes de développement d'une « e-administration »¹, mais il faut toutefois veiller à ce que l'utilisation d'Internet par les usagers pour interagir avec l'administration suive ce mouvement, notamment en regroupant les services en ligne, en accompagnant les usagers les moins familiers avec cet outil et en facilitant l'accès (financier et territorial) à Internet. L'implication des agents publics est par ailleurs une condition incontournable de réussite de la digitalisation de l'offre de services publics. En la matière, enfin, l'innovation peut venir des usagers comme des agents eux-mêmes.

(1) Avec un score de 0,86 dans l'index de développement de l'e-gouvernement de l'ONU, la France est parmi les pays les mieux classés dans le monde. À l'horizon 2025, elle pourrait se fixer comme objectif 0,95.