



LE MODÈLE REDISTRIBUTIF FRANÇAIS, UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE ?

Par Romain BOULANGER, Analyste du Millénaire



AVANT-PROPOS

Architecture cardinale des politiques économiques et sociales, le système redistributif français représente chaque année une part croissante des dépenses réalisées par l'ensemble des administrations publiques (États, collectivités locales, organismes de sécurité sociales et l'ensemble de leurs satellites compétents en la matière).

Partagées en plusieurs branches et formes de prestations, elles se divisent selon deux approches différentes fondant le système redistributif française. Le système d'assurance sociale, d'une part, repose sur le principe de cotisations. Les individus et leurs employeurs cotisent à des régimes d'assurance qui couvrent divers risques sociaux (maladie, chômage, retraite, etc..). Les prestations sont alors versées aux cotisants en fonction de leurs contributions et des conditions définies par le régime.

D'autre part, ce système repose aussi sur le principe de solidarité nationale. Les prestations sont financées par l'impôt et sont destinées à aider les personnes en situation de besoin, indépendamment de leurs contributions passées. Ce système vise à garantir un minimum de ressources sur la base de critères déterminés pour l'attribution des différentes allocations pérennes concernées (RSA, allocations familiales, APL...) ou dans le cadre de mesures conjoncturelles spécifiques (chèques énergie ou carburant).

Si cette thématique fait périodiquement la « Une » de l'actualité à la faveur des débats annuels au titre de l'adoption de la Loi de Finances Initiales (LFI) d'une part, et de la Loi de Finances de la Sécurité Sociale (LFSS) d'autre part ; la contrainte que portent les dépenses sociales constituent un enjeu majeur au vu de sa part grandissante sur les finances publiques de la Nation.

Ainsi, s'il est constant que l'accumulation de déficits au titre des dépenses sociales constitue aujourd'hui une impasse budgétaire certaine nécessitant de rechercher de nouvelles pistes politiques en vue de leur maîtrise et de leur rationalisation, leur poids dans la société que leurs conséquences sur le plan économique commandent une recherche accrue de leur efficacité, seule à même de pérenniser sur le long terme des mécanismes de solidarité repensés en vue de rénover en profondeur ce fondement du contrat social français à l'issue de Seconde Guerre Mondiale.

Avant-propos	2
I. La place croissante des logiques redistributives	5
A. Un poids croissant des dépenses sociales dans les budgets publics	6
B. Une inflation continue des dépenses sociales	8
C. Une perte de maîtrise des dépenses sociales par la logique du « quoiqu'il en coûte »	13
II. Quel avenir pour le système social français ?	17
A. Une efficacité relative du système redistributif à la française.....	17
B. Une relative prise en compte de l'insoutenable des dépenses sociales par les organes de contrôle	22
C. Vers un système rationalisé et responsable : l'exemple des trois piliers suisses	25
D. Un état ne pouvant plus dépenser sans compter	27
CONCLUSION	33

I. LA PLACE CROISSANTE DES LOGIQUES REDISTRIBUTIVES

Selon l'estimation du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale¹, la trajectoire financière des dépenses de sécurité sociale, pour la période 2025-2028 et présentée initialement en Projet de Loi de Finance de la Sécurité Sociale (PLFSS) pour 2025 connaît une dégradation continue, dans la lignée des années précédentes.

Nous observons une dégradation du déficit annuel, se perpétuant d'année en année, d'un montant de 10 à 20 Mds d'euros par an. Cela a conduit la Cour des Comptes à estimer que la persistance de tels déficits fragilise gravement la Sécurité Sociale. Ce modèle s'expose à des difficultés supplémentaires en cas de nouvel aléa conjoncturel ou d'événement affectant ses recettes ou ses dépenses, témoignant d'une véritable impasse budgétaire en la matière². Ce fait notamment référence à ce que l'on a connu dans la période suivant la crise financière de 2008 qui a coïncidé avec une montée du chômage entraînant un effet ciseau constitué d'une baisse des recettes, notamment des cotisations sociales et patronales, ainsi qu'une augmentation des dépenses sociales.

Cette situation s'inscrit dans une tendance de fond d'augmentation des dépenses sociales, notamment portées par les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale, trouvant ses racines dans la structure même du budget des administrations publiques, et ce dès la fin des Trente Glorieuses.

¹Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale - Résultats 2023 - Prévisions 2024 et 2025 – octobre 2024

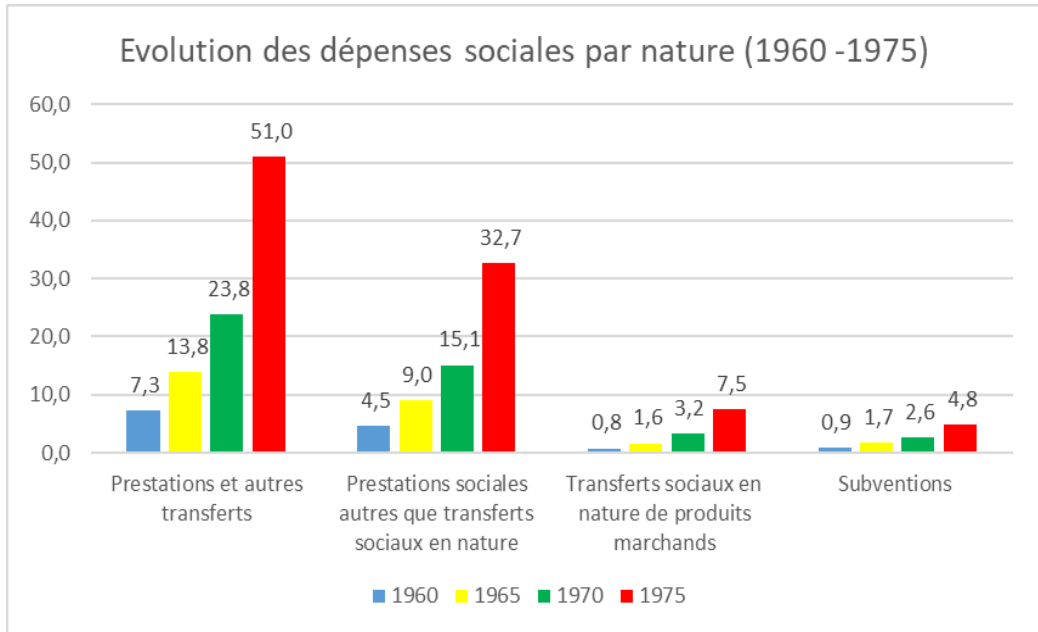
²La situation de la Sécurité Sociale : un déficit devenu structurel malgré les mesures envisagées pour 2025 – octobre 2024

A. UN POIDS CROISSANT DES DEPENSES SOCIALES DANS LES BUDGETS PUBLICS

L'évolution des dépenses sociales et le poids de la redistribution en France connaît une importante augmentation dès l'Après-guerre au tournant des années 1945-1950. Cela s'explique notamment par la réponse nécessaire aux besoins urgents présentés par la population dans un contexte de sortie de crise, en particulier en matière de santé et de logement.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale vint ainsi définir non seulement les fondements philosophiques innervant non seulement les mécanismes qu'elle tend ainsi à créer, mais l'ensemble des politiques sociales prise à compter de son introduction. Elle pose dans l'exposé de ses motifs que « *la Sécurité sociale appelle l'aménagement d'une vaste organisation nationale d'entraide obligatoire qui ne peut atteindre sa pleine efficacité que si elle présente un caractère de très grande généralité à la fois quant aux personnes qu'elle englobe et quant aux risques qu'elle couvre* ».

Cette montée en puissance progressive de l'action sociale des pouvoirs publics en matière de redistribution trouvera une nette augmentation au cours des Trente Glorieuses. Nous sommes alors dans un contexte économique favorable s'appuyant sur une logique de forte croissance économique et de plein-emploi. Les recettes fiscales engendrées, permettent notamment, dans la logique keynésienne dominante de l'époque, de renforcer le modèle d'État-providence en vue de la réalisation de l'objectif affiché de réduction des inégalités et d'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires.



en Mds €

	1960	1965	1970	1975
Prestations et autres transferts	7,3	13,8	23,8	51,0
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	4,5	9,0	15,1	32,7
Transferts sociaux en nature de produits marchands	0,8	1,6	3,2	7,5
Subventions	0,9	1,7	2,6	4,8

Source : « Dépenses et recettes des administrations publiques », INSEE, 24 septembre 2024

Dès lors, outre la pérennisation de la couverture des risques traditionnels, particulièrement portés par l'ordonnance du 4 octobre 1945, le champ redistributif français n'a dès lors cessé de croître. Cela a été mis en œuvre par la création de nouvelles prestations malgré une augmentation progressive des difficultés rencontrées sur le plan économique.

Nous pouvons ainsi constater un décrochage entre recettes et dépenses publiques dès le milieu des années 1970, marquées par un ralentissement significatif de la croissance et l'augmentation de l'inflation.

en Mds €

Année	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Total des dépenses	16,7	30,7	51,8	107,9	215,0	406,1	538,8	680,4	775,3
Total des recettes	17,2	31,1	51,7	101,0	213,0	383,6	513,2	618,3	756,0

Source : « Dépenses et recettes des administrations publiques », INSEE, 24 septembre 2024

Ainsi, la période 1945-1975 demeure une époque faste en matière de dépenses sociales et de renforcement croissant de la redistribution à but social en France. Cela s'explique notamment par un contexte de reconstruction et de prospérité économique, dans lequel les pouvoirs publics accompagnent une société marquée par l'abondance et une recherche accrue de bien-être sociale en réponse à la période de guerre et d'Occupation au cours des années 1940 – 1944/45.

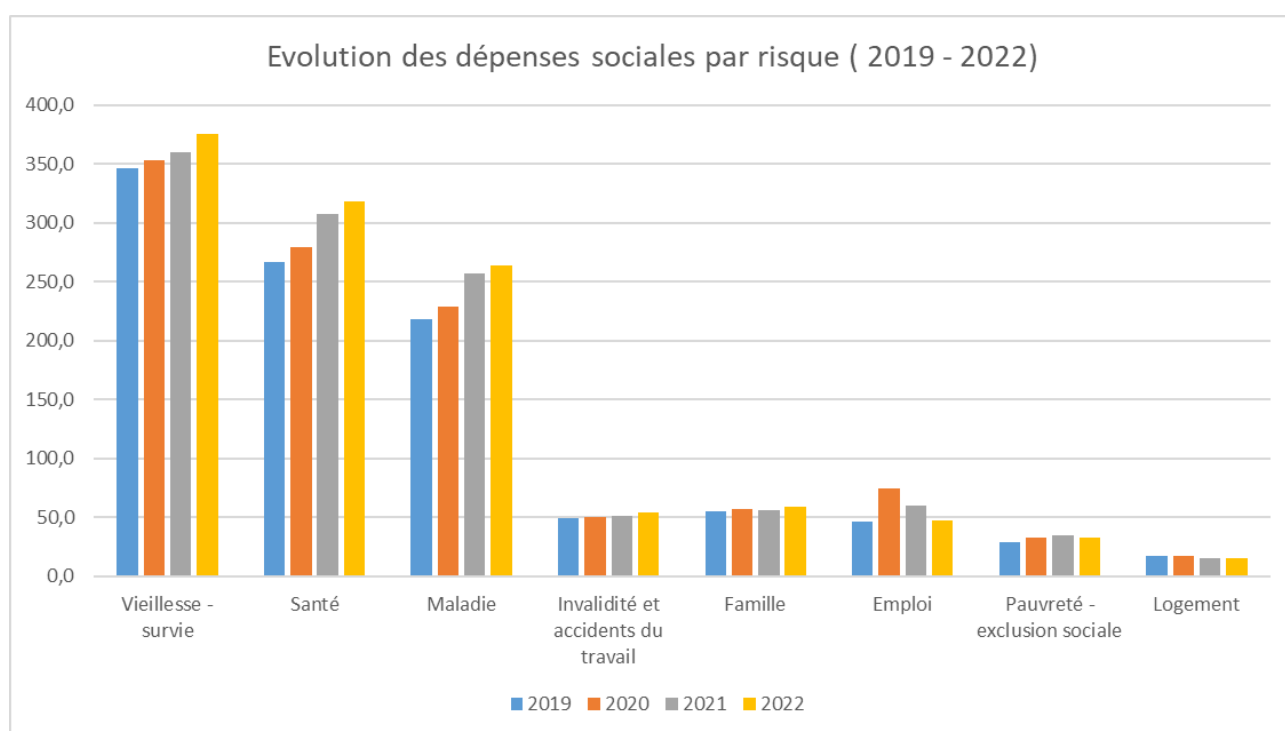
B. UNE INFLATION CONTINUE DES DEPENSES SOCIALES

S'appuyant sur un contexte de prospérité économique et de création de richesses continue, le tournant des années 1970-75 et la fin des Trente Glorieuses, les politiques redistributives françaises n'ont pas pour autant connu de rationalisation ou de réduction des dépenses sociales. Bien au contraire, elles ont poursuivi leur logique d'augmentation, confortée par l'introduction de nouveaux mécanismes de solidarité au premier rang desquels, le Revenu de Solidarité Active (RSA) au titre de la couverture du risque-chômage ou des Aides Personnalisées au Logement (APL) au titre des risques relatives au logement.

De plus, les principes redistributifs ont évolué, passant d'une logique de sécurité et de solidarité horizontale par l'intermédiaire d'une logique d'assurance publique et partagée, bénéficiant à l'ensemble des citoyens par la mise en commun des cotisations versées à une logique verticale, tendant à instituer l'allocation comme droit essentiel à la personne humaine,

trouvant son expression paroxystique avec de nouveaux mécanismes juridiques tel le droit opposable au logement, institué en 2007³.

Les politiques sociales quittent davantage le champ strict de la couverture de risques rencontrés par l'individu par la mise en œuvre de dispositif généraux et indifférenciés. Ces derniers ont été institués en réaction à l'émergence de phénomènes sociaux revendicatifs telle la Politique de la Ville par le lancement des opérations « Habitat et vie sociale » de 1977 puis son institutionnalisation au tournant des années 1990-1993.



³ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

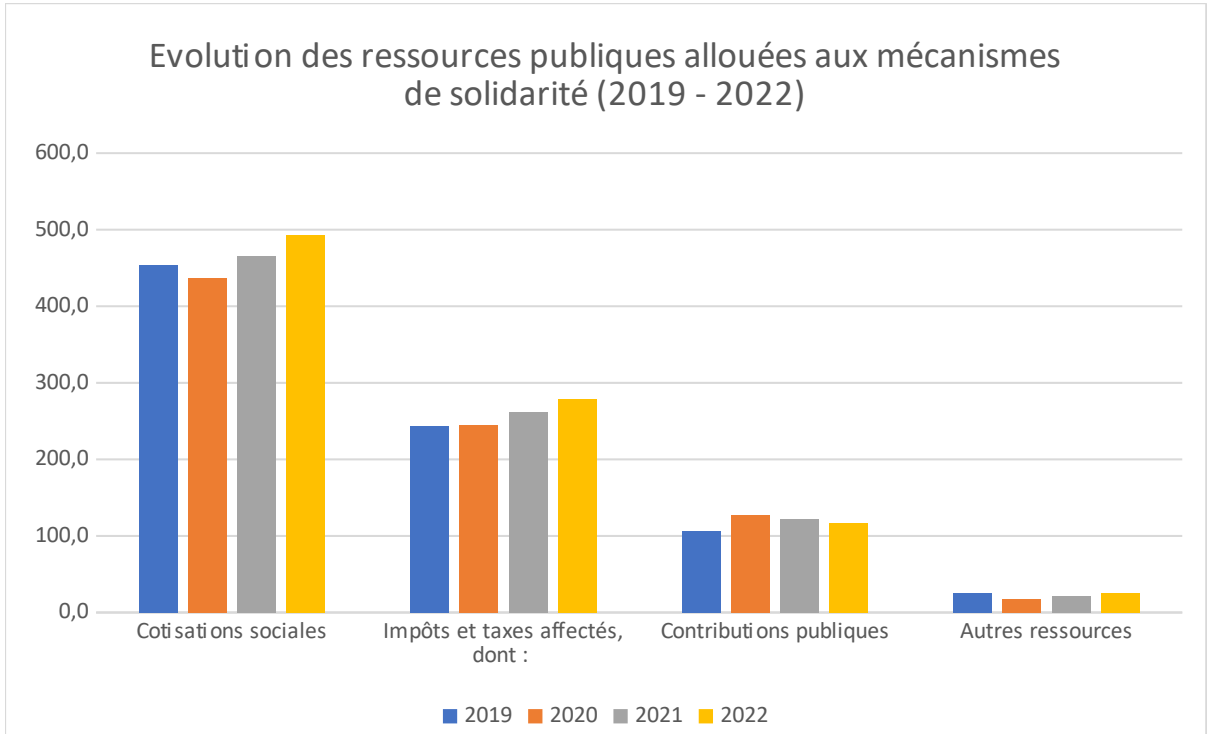
En Mds €

	2019	2020	2021	2022
Vieillesse - survie	346,6	353,5	360,1	375,6
Santé	266,9	279,0	307,8	317,7
Maladie	217,7	228,6	256,7	264,0
Invalidité et accidents du travail	49,2	50,4	51,1	53,7
Famille	55,6	57,3	56,1	59,1
Emploi	46,2	74,4	60,3	47,8
Pauvreté - exclusion sociale	28,7	32,5	34,7	33,1
Logement	16,9	16,8	15,8	15,6
Ensemble des prestations	760,9	813,7	834,8	848,9

Type de prestation sociale	Bénéficiaires au 31 décembre (en milliers)			
	2019	2020	2021	2022
Retraite de droit direct	16 712	16 674	16 801	16 975
Chômage indemnisé	3 017	3 212	3 022	2 668
Aides au logement	6 270	6 304	6 008	5 806
Allocations familiales (AF)	5 101	5 091	5 059	5 040
Revenu de solidarité active (RSA)	1 903	2 012	1 939	1 890
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	1 192	1 224	1 217	1 245
Prime d'activité	4 321	4 489	4 500	4 612
Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) et allocation supplémentaire vieillesse (ASV)	602	635	664	691
Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)	2 087	2 008	1 974	1 946
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	3 135	3 132	3 119	3 068
Chèque énergie	5 738	5 538	5 888	5 828
Total	50 077	50 319	50 191	49 771

Source : « France : Portrait social », Edition 2024, INSEE, 21 novembre 2024

Cette augmentation s'accompagne par un niveau structurel de bénéficiaires n'évoluant qu'à la marge au cours des dernières années. Nous avons ainsi un socle constant comprenant une prédominance des dépenses liées aux risques vieillesse et maladie. Celles-ci sont financés par des contributions en matière de cotisations sociales mais également par l'impôt, qu'il s'agisse de la contribution générale de solidarité ou de la taxe sur la valeur ajoutée.



En Mds €

	2019	2020	2021	2022
Cotisations sociales	453,3	437,1	465,4	492,6
Impôts et taxes affectés, dont :	243,3	244,8	261,8	278,7
<i>Contribution sociale généralisée</i>	126,5	123,6	129,3	141,6
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	46,1	45,3	54,1	57,0
Contributions publiques	105,8	127,3	121,7	116,4
Autres ressources	25,4	17,6	20,9	25,6
Ensemble des ressources	827,8	826,8	869,8	913,3

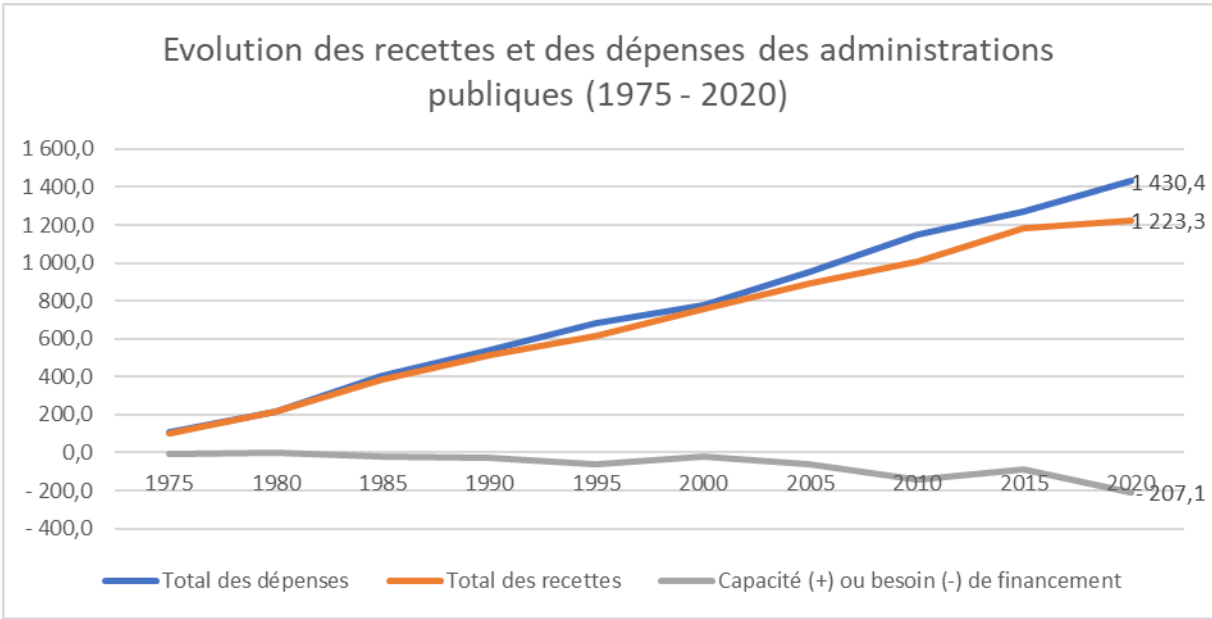
Source : « France : Portrait social », Edition 2024, INSEE, 21 novembre 2024

Nonobstant les voies classiques de redistribution relatifs à la couverture des risques économiques et sociaux en matière de maladie/accidents du travail, de retraite et d'autonomie, les différentes crises conjoncturelles ont justifiés la mise en place de mécanismes *ad hoc* en réponse à ces dernières, venant amplifier le champ des politiques sociales.

Suivant la logique du « Quoi qu'il en coûte » né de la crise « Covid », le champ des politiques sociales et des logiques redistributives s'est élargi en réponse aux diverses crises économiques. Avec dernièrement, la crise des

« *subprimes* » au cours des années 2007-2008, la crise « *Covid* » des années 2020-2022 puis la crise « *ukrainienne* » débutée en 2022, qui ont conduit à une multiplication des interventions des pouvoirs publics. Ces interventions se sont traduit sur le plan social par la logique de « *chèques* » et « *bouclier* » particulièrement mis en avant au titre de la doctrine contemporaine du « *quoi qu'il en coûte* ».

Ces évolutions pèsent sur le poids de la dette publique des administrations publiques au sens de Maastricht tout en démontrant une décorrélation des recettes publiques au vu des dépenses, au premier rang desquelles les dépenses sociales, ne cessant de croître au fil des exercices budgétaires et imposant, peu ou prou, un recours accru à l'emprunt.

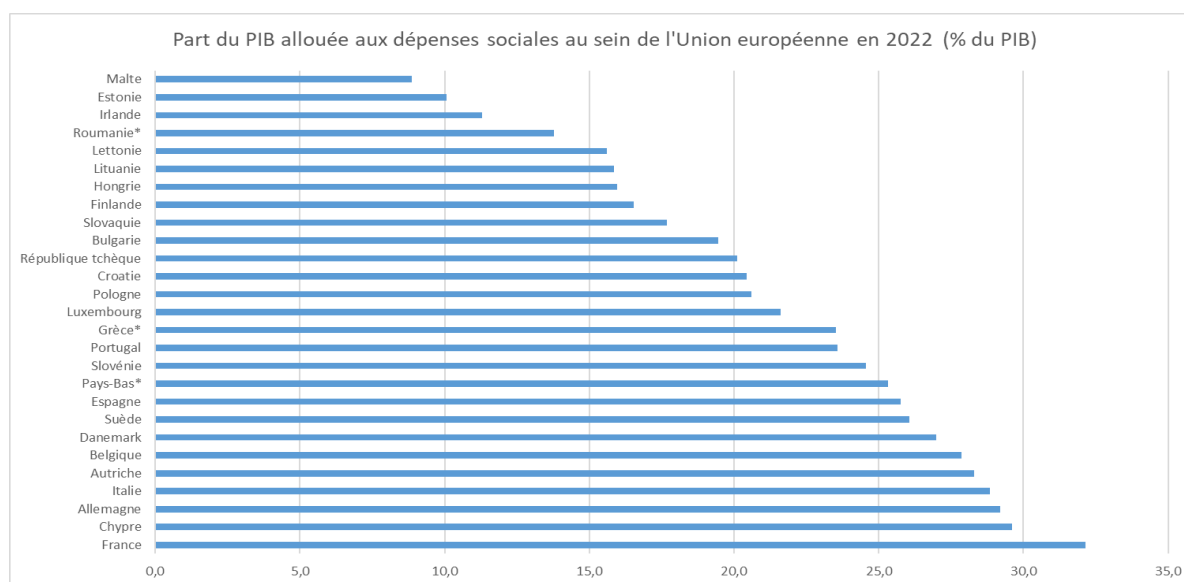


	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Total des dépenses	107,9	215,0	406,1	538,8	680,4	775,3	956,1	1 152,0	1 268,0	1 430,4
Total des recettes	101,0	213,0	383,6	513,2	618,3	756,0	894,3	1 009,2	1 182,3	1 223,3
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	-6,9	-1,9	-22,5	-25,6	-62,0	-19,3	-61,8	-142,8	-85,7	-207,1

Source : « *Dépenses et recettes des administrations publiques* », INSEE, 24 septembre 2024

C. UNE PERTE DE MAITRISE DES DEPENSES SOCIALES PAR LA LOGIQUE DU « QUOIQU'IL EN COUTE »

Selon la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES), la France demeurerait, en 2022, le pays de l'Union européenne allouant la plus grande part de son PIB à la redistribution et aux prestations sociales⁴.



*Nota : Données actualisées en 2021 pour les Pays-Bas, la Grèce et la Roumanie

⁴ « La protection sociale en France et en Europe en 2022 – Résultat des comptes de la protection sociale », DREES, Edition 2023

Pays	Dépense totale (% du PIB)
France	32,2
Chypre	29,6
Allemagne	29,2
Italie	28,9
Autriche	28,3
Belgique	27,9
Danemark	27,0
Suède	26,1
Espagne	25,8
Pays-Bas*	25,3
Slovénie	24,6
Portugal	23,6
Grèce*	23,5
Luxembourg	21,6
Pologne	20,6
Croatie	20,5
République tchèque	20,1
Bulgarie	19,5
Slovaquie	17,7
Finlande	16,5
Hongrie	16,0
Lituanie	15,8
Lettonie	15,6
Roumanie*	13,8
Irlande	11,3
Estonie	10,1
Malte	8,9

La Commission des comptes de la sécurité sociale met quant à elle en avant l'évolution des déficits des différents régimes distributifs au cours des dernière années⁵.

Ainsi, en 2023, si le déficit des régimes de base et du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) s'est réduit de près de moitié par rapport à l'année 2022 pour s'établir à 10,8 Mds €, cette diminution n'est en réalité due qu'à une baisse des dépenses exceptionnelles liées à la crise « Covid » et l'incidence de l'inflation sur la revalorisation des prestations ayant été anticipées au titre

⁵« Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale – Résultats 2023 / Prévisions 2024 et 2025 », octobre 2024

de l'exercice 2022, ne les faisant ici pas peser sur l'exercice 2023, en particulier au titre des pensions de retraites et des prestations familiales.

Les années 2024 et 2025, quant à elles, renouent avec l'augmentation continue des déficits structurels pour atteindre 18,5 Mds € dans le projet de la Loi de Financement de la sécurité sociale (LFSS) pour l'année 2025 envisagé en fin d'année 2024 et une prévision de son explosion au titre de l'exercice 2025, atteignant les 28 Mds € (+51%).

La Cour des Comptes fait à son titre la synthèse de ces dérapages au titre des dépenses sociales et leur caractère désormais hors de contrôle en mettant en avant une trajectoire de déficits non maîtrisés des dépenses de santé et en mettant en avant une augmentation de plus de 40 Mds€ entre les exercices 2019 et 2023 et une trajectoire n'assurant pas, pour l'avenir, un retour à l'équilibre de l'assurance-maladie⁶.

Ce même constat est réalisé par la Cour au titre des dépenses de retraite, pointant tout particulièrement le caractère « *complexe, artificiel et mal géré* » des mécanismes de compensation démographique entre les différents régimes de retraite, instaurée en 1974, en l'absence d'autres mécanismes de solidarité, pour une durée limitée de quatre ans et perdurant cinquante ans plus tard, ayant auparavant fait l'objet de ses foudres en relevant son absence d'équité de certains de ses paramètres de calcul, notamment la différence de traitement entre les régimes de salariés et de non-salariés⁷

⁶« Rapport sur l'application des lois de financement de la sociale », mai 2024

⁷ Ibid.

Ainsi, que l'observateur se place d'un point de vue général au titre du poids budgétaire des dépenses sociales, ou technique, au regard des constatations réalisées par les organes de contrôle, il apparaît que cette absence de contrôle des dépenses sociales, à raison de leur importance comme de l'exécution de leurs dispositifs propres, commande une recherche poussée de rationalisation et d'efficacité à leur endroit.

II. QUEL AVENIR POUR LE SYSTEME SOCIAL FRANÇAIS ?

A. UNE EFFICACITE RELATIVE DU SYSTEME REDISTRIBUTIF A LA FRANÇAISE

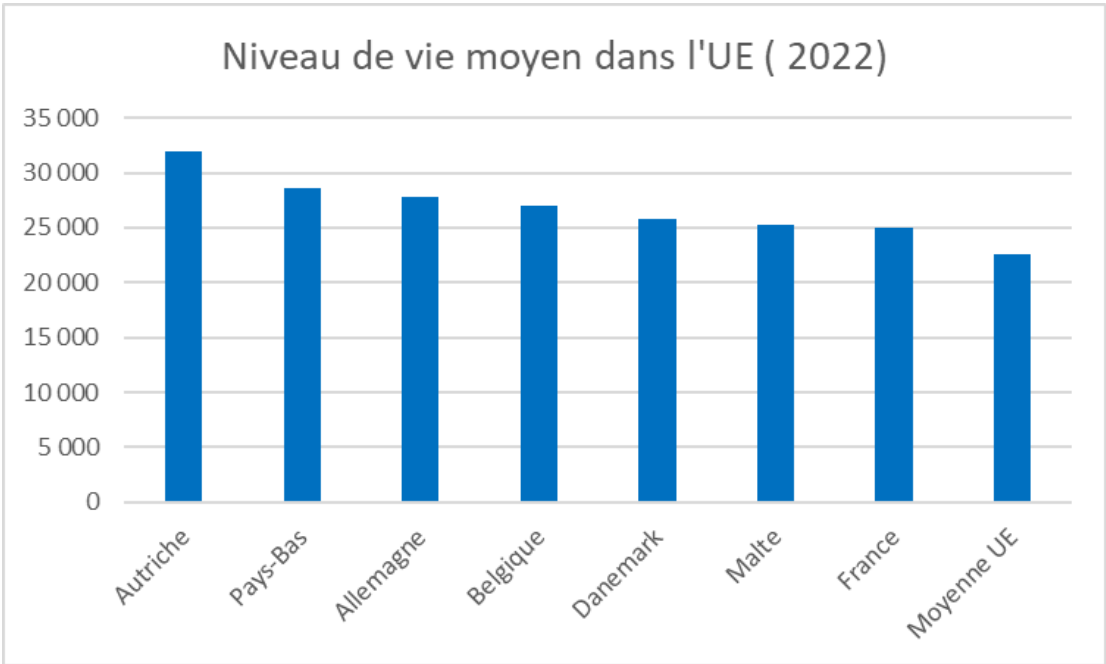
Si nous avons vu précédemment que la redistribution en France représentait, en 2022, 32,2% du PIB national, la mise en corrélation de ce niveau de couverture par les administrations publiques avec l'ensemble des données relatives au niveau de vie et les indicateurs d'inégalités dans les principaux pays de l'Union européenne permet de relativiser l'efficacité intrinsèque de ces dépenses.

	<i>En € (données 2022)</i>	<i>(données 2022)</i>	<i>/10 (données 2018)</i>
Pays	Salaire	Indice GINI	Satisfaction dans la vie en général
Bulgarie	12 388	0,372	5,4
Roumanie	16 928	0,310	7,3
Croatie	17 237	0,297	6,3
Pologne	18 742	0,270	7,8
Lettonie	19 093	0,340	6,7
Slovaquie	20 075	0,216	7,1
Hongrie	20 121	0,290	6,5
Portugal	21 096	0,337	6,7
République tchèque	21 244	0,244	7,4
Estonie	21 745	0,318	7,0
Lituanie	23 143	0,357	6,4
Grèce	24 134	0,318	6,4
Chypre	28 765	0,296	7,1
Slovénie	30 127	0,234	7,3
Malte	30 217	0,330	7,5
Espagne	31 564	0,315	7,3
Italie	37 430	0,315	7,1
France	42 023	0,297	7,3
Suède	48 766	0,295	7,8
Finlande	48 904	0,266	8,1
Allemagne	49 810	0,294	7,4
Pays-Bas	50 447	0,264	7,7
Belgique	51 469	0,242	7,6
Autriche	53 801	0,281	8,0
Irlande	53 887	0,274	8,1
Danemark	64 461	0,282	7,8
Luxembourg	72 259	0,306	7,6
UE	34 440	0,296	7,3

Ainsi, il apparaît constant si la France présente le plus fort tût d'allocation de son PIB à la dépense sociale de l'Union européenne, cet effort budgétaire ne semble plus remplir ses objectifs premiers que sont la réduction des inégalités et d'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires.

Il apparaît en effet que malgré cette première place, la France n'en occupe que la septième au regard du niveau de vie moyen qu'au titre de l'indice de Gini permettant de rendre compte du niveau d'inégalité au sein d'un échantillon de population donnée⁸.

⁸ « Niveau de vie et indicateurs d'inégalités dans l'Union européenne - Données annuelles 2022 », INSEE, 27 septembre 2024



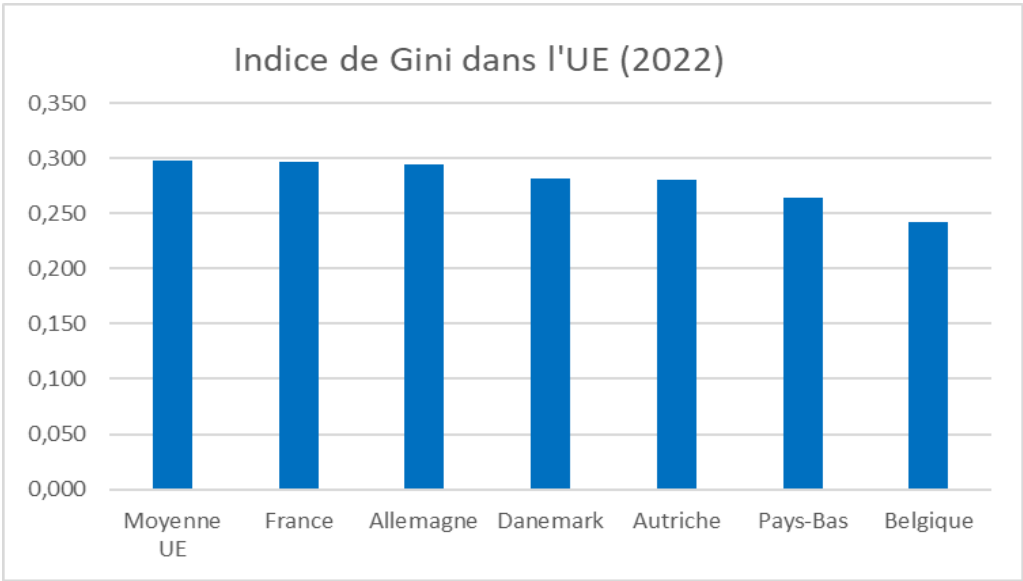
Pays	Niveau de vie moyen (en standard pouvoir d'achat)
Autriche	31 914
Pays-Bas	28 583
Allemagne	27 783
Belgique	27 001
Danemark	25 800
Malte	25 190
France	24 950
Moyenne UE	22 611

Source : « Niveau de vie et indicateurs d'inégalités dans l'Union européenne - Données annuelles 2022 », INSEE, 27 septembre 2024

Il apparaît au vu de ces premiers résultats que le système redistributif français, malgré son importance, ne permet à la France de se placer dans le peloton de tête des pays dont le niveau de vie moyen demeure le plus élevé au sein de l'Union Européenne. Cela pose une double-interrogation aux pouvoirs publics en matière de niveau de dépense comme de périmètre de ces dernières. Cette situation vient ainsi battre en brèche les attendus mêmes de l'ordonnance du 4 octobre 1945 alléguant que la redistribution et les différents systèmes de protection et de sécurité sociaux ne sauraient atteindre le pleine efficacité que si elle présente un caractère de très grande

généralité aussi bien au titre du nombre de ses bénéficiaires que son périmètre d'action.

Cette constatation demeure davantage patente au vu de l'indice de Gini.



Pays	Indice de Gini
Moyenne UE	0,298
France	0,297
Allemagne	0,294
Danemark	0,282
Autriche	0,281
Pays-Bas	0,264
Belgique	0,242

Source : « Niveau de vie et indicateurs d'inégalités dans l'Union européenne - Données annuelles 2022 », INSEE, 27 septembre 2024

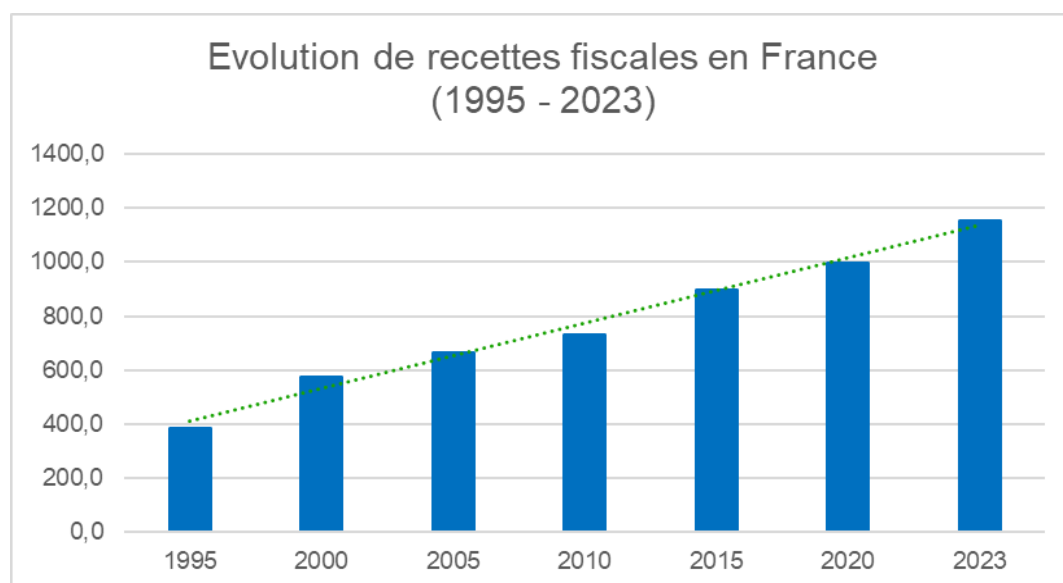
Ainsi, il apparaît que le fort niveau de dépenses sociales ne parvient que difficilement à maintenir la France à la moyenne de l'indice européen des inégalités, donnant une nouvelle preuve de la relative efficacité de l'allocation des prestations sociales de toute nature en vue de leur contenance voire de leur recul.

Demeure constante la nécessaire mise en relation du niveau de redistribution et du bénéfice de revenus de transferts au sein de la

population avec le niveau de pression fiscale, directe et indirecte, en vue de son financement.

Les inégalités de niveau de vie suivent généralement celles des inégalités avant redistribution et que les différentes allocations ont eu effet d'atténuer les inégalités de départ en en réduisant l'ampleur. Pourtant, il apparaît, selon l'INSEE, que l'effet redistributif accru du système français a largement compensé les inégalités avant redistribution. Les gains marginaux de réduction des inégalités suivent ainsi une évolution tendancielle vers une efficacité nulle voire négative au fur et à mesure de l'augmentation des dépenses sociales.

En effet, si le bénéfice des prestations sociales s'est davantage concentré, en particulier au tournant des années 2010 vers les plus bas revenus, les 10% des ménages les plus modestes avant redistribution recevaient 25% du total des prestations en 1975 contre 46% en 2016, au détriment des classes moyennes, contributives nettes au système de redistribution à raison de l'augmentation de la pression fiscale enregistrée au cours des dernières années⁹.



⁹ « Quarante ans d'inégalités de vie et de redistribution en France », Edition 2019, INSEE
Références

En Mds €							
Impôts	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	89,6	107,3	126,7	135,8	152,2	162,1	205,0
Impôts et droits sur les importations	1,8	1,8	2,0	2,3	2,5	2,5	3,3
Impôts sur les produits	51,8	60,6	69,9	76,2	97,1	111,1	111,3
Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	14,4	16,4	21,8	28,7	36,6	45,3	54,8
Impôts divers sur la production	35,8	44,4	52,4	53,7	64,5	74,4	75,6
Impôts courants sur le revenu	84,4	160,8	182,0	199,4	250,5	289,7	351,2
Autres impôts courants	13,4	13,5	16,9	22,7	28,0	16,5	6,0
Impôts en capital	4,3	6,9	9,0	7,7	12,5	15,4	21,4
Total	383,9	574,6	667,0	732,7	898,3	998,1	1154,5

Source : INSEE, « Les comptes de la Nation en 2023 », 31 mai 2024

B. UNE RELATIVE PRISE EN COMPTE DE L'INSOUTENABILITE DES DEPENSES SOCIALES PAR LES ORGANES DE CONTROLE

C'est ici l'ensemble des instances de contrôle budgétaire qui trouve à tirer la sonnette d'alarme quant aux dérapages des dépenses sociales, qu'il s'agisse en particulier de la couverture des différents régimes de risques portés par la sécurité sociale.

La Cour des Comptes indique notamment que la poursuite naturelle de la décorrélation des recettes et des dépenses des administrations publiques conduira à un déficit aggravé des dépenses de sécurité sociale de 28,4 Mds €. Cela va conduire à l'accumulation d'un stock de dette sociale insoutenable ne permettant pas d'absorber des dépenses exceptionnelles en cas de crise ni de préparer le système social aux conséquences financières du vieillissement de la population.

Ainsi, En 2024, les dépenses de retraites représentaient environ 14,4 % du PIB. Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR), cette part pourrait atteindre 14,7 % d'ici 2070 dans un scénario pessimiste, en raison de l'accroissement du nombre de retraités. La Cour des Comptes prévoit que le déficit du système de retraites passera de 6,6 milliards d'euros en 2030 à 30

milliards d'euros en 2045, ajoutant ainsi environ 470 milliards d'euros à la dette publique d'ici 2045¹⁰.

Également, selon les projections de l'INSEE, le nombre d'actifs en France atteindra un pic en 2036, avec environ 30,6 millions d'actifs. Cependant, à partir de 2040, une diminution progressive est attendue, avec une baisse annuelle moyenne de 50 000 actifs jusqu'en 2050, puis de 30 000 à 40 000 actifs par an entre 2050 et 2070¹¹. Par ailleurs, le nombre de retraités (personnes âgées de 65 ans et plus) est en constante augmentation. En 2024, plus de 21 % de la population française avait plus de 65 ans, et cette proportion devrait atteindre 29 % d'ici 2070¹².

Néanmoins, alors que la Cour estimait *que le déficit 2023 est supérieur aux prévisions initiales du fait d'un ralentissement non anticipé de la progression des recettes en fin d'exercice et, surtout, d'une forte hausse des dépenses, portée par le dépassement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie* ; ses préconisations ne semblent pas suffisamment se tourner vers une rationalisation des dépenses mais bien la recherche de recettes complémentaires au titre d'une fiscalisation accrue des rémunérations salariales du secteur privé. Est ainsi notamment proposé au titre des réformes nécessaires pour assurer un redressement pérenne des comptes sociaux l'élargissement de l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) et des cotisations sociales aux compléments aux salaires de base des salariés du secteur privé.

La Cour des Comptes considère ainsi *que la perte de recettes qui en résulte pour la sécurité sociale est, en partie seulement, compensée par des taxes.*

¹⁰ « La Sécurité Sociale - Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale », Cour des Comptes, mai 2024

¹¹ « Emploi, chômage, revenus du travail », Edition 2022, INSEE, 30 juin 2022

¹² « Bilan démographique 2024 », INSEE, 14 janvier 2025

Ces compléments de salaire, dont le champ a été récemment élargi pour améliorer ou protéger le pouvoir d'achat, se sont ainsi en partie substitués aux augmentations de salaires. En conséquence, les pertes de recettes pour la sécurité sociale ont été équivalentes, entre 2018 et 2022, à la dégradation des déficits sociaux hors Covid. Cette évolution crée par ailleurs des iniquités entre salariés, selon la taille de leur entreprise ou le montant de leur salaire. Dans un contexte de déficit croissant des comptes sociaux, il apparaît nécessaire de revenir vers des conditions de droit commun.

Si le constat de la Cour des Comptes vise à réduire le déficit et donc la dette de la Sécurité sociale, il n'en semble pas moins que la réponse apportée en première intention demeure un alourdissement de la charge fiscale des ménages d'ores et déjà sollicités au titre du financement de l'ensemble des dispositifs de redistribution au détriment du pouvoir d'achat individuel.

L'annexe¹³ du PLFSS pour 2024¹³ estime en effet que la perte de recettes de la sécurité sociale à 14,5 Md€ pour les exemptions d'assiette et à 2,2 Md€ pour les exonérations liées aux heures supplémentaires pour un montant de recettes escomptées de 18 Md€ en 2022. Cette estimation tient compte des exonérations générales de cotisations sociales qui seraient appliquées aux compléments de salaire s'ils étaient soumis au régime social de droit commun.

Étendue à l'ensemble du financement du système redistributif français, la conséquence prévisible de l'application d'une telle logique (et d'ores et déjà constaté au titre des données relatives au niveau de vie moyen et aux indices des inégalités) consiste en un nivellement généralisé à la baisse du niveau de vie des ménages en cherchant à assujettir une part élargie de leurs revenus à l'impôt dans un objectif de maintien de ratios budgétaires, se

¹³<https://www.securite-sociale.fr/home/la-secu-en-detail/loi-de-financement/annees-passees/plfss-2024.html>

dégradant d'avantage au fil des années, plutôt que de rechercher une rationalisation et d'efficacité de la dépense publique en la matière.

C. VERS UN SYSTEME RATIONALISE ET RESPONSABLE : L'EXEMPLE DES TROIS PILIERS SUISSES

L'ordonnance du 4 octobre 1945 instituant la sécurité sociale pose comme principe la généralisation des couvertures proposées aussi bien au titre des personnes bénéficiaires qu'au titre des risques qu'elle prévient. Pour autant, son manque de souplesse et sa gestion indifférenciée fondée sur un principe de solidarité universelle n'a pas permis, au cours des cinquante dernières années, de parvenir à l'établissement d'un système pérenne. Ce dernier ne permet pas l'octroi de mêmes services et de mêmes prestations à tous sur l'ensemble du territoire.

Las de ce constat communément partagé, il convient ainsi d'en repenser le modèle en s'appuyant sur ces principes fondamentaux que sont l'adaptabilité de la couverture des risques par la recherche de souplesse du système social, la responsabilisation de l'ensemble des acteurs, bénéficiaires et financeurs ainsi que la garantie d'un socle minimal à destination des publics les plus fragiles.

A périmètre constant, il peut être tiré d'utiles enseignements dans l'exemple du système social fédéral suisse, reposant sur ses trois piliers constitutionnellement admis par le rejet de l'initiative populaire « pour une véritable retraite populaire » le 3 décembre 1972, demandant que les pensions accordées soient égales à 60 % au moins du revenu annuel moyen des cinq années les plus favorables de la carrière professionnelle.

L'article 111 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse dispose en effet que « *La Confédération prend des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. Cette prévoyance*

repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle. Elle peut obliger les cantons à accorder des exonérations fiscales aux institutions relevant de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale ou de la prévoyance professionnelle, ainsi que des allègements fiscaux aux assurés et à leurs employeurs sur les cotisations versées et les sommes qui sont l'objet d'un droit d'expectative. En collaboration avec les cantons, elle encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété ».

Est ainsi institué un véritable principe de subsidiarité en matière sociale, posant le principe de prévoyance individuelle au cœur du système ne venant qu'être complété, ou suppléé dans le cadre de prestations minimales, consacrant les principes généraux de personnalisation et de responsabilisation de l'individu tout au long de sa vie.

Les vertus envisagées d'un tel système reposent non seulement sur l'efficacité d'un système social dynamique, favorisant la contraction des dépenses sociales généralisées et indifférenciées dès lors inexistante et dès lors tournées vers une efficacité économique des allocations versées en application du principe constitutionnel d'encouragement de la prévoyance individuelle.

Appliqué à la France, le principe des trois piliers aurait ainsi vocation à libérer un supplément de revenu disponible à destination des ménages par la baisse des cotisations sociales et de la pression fiscale, leur permettant de répondre à leurs besoins de couvertures sur l'ensemble des risques tout en escomptant des gains marginaux de pouvoir d'achat non mobilisés par l'impôt ou les taxes. Ces garanties personnelles peuvent dès lors aller de l'assurance-vieillesse à la perte d'emploi jusqu'au risque d'exclusion et de pauvreté tout en pouvant bénéficier de garanties professionnelles, sur la

base d'un système assurantiel assumé ; comme de garanties minimales assurées par les pouvoirs publics par le biais d'une solidarité nationale resserrée marquée par une recherche constante de performance sociale et d'efficacité économique et ainsi éviter tout effet de « trappe à pauvreté ».

D. UN ETAT NE POUVANT PLUS DEPENSER SANS COMPTER

L'État français suit une tendance régulière de sur-dépenses servant notamment à financer son système social en perte de vitesse notamment à cause de la chute démographique. Pour modéliser cette tendance nous allons utiliser un algorithme de prévision utilisant les données réelles de l'INSEE concernant le solde d'exécution budgétaire.

Prévision de l'évolution du solde général d'exécution de l'Etat français sous 5 ans avec un modèle Deep Learning LSTM

Afin d'obtenir un modèle simplifié mais opératif nous devons tout d'abord connecter l'API de l'INSEE (BDM) afin de sélectionner le jeu de données nécessaire. Une fois les données récupérées, nous devons les préparer et les normaliser. Ainsi, les données brutes $\{y_t\}_{t=1}^T$ (avec T nombres d'observations) sont normalisées afin d'être comprises dans l'intervalle $[0,1]$ avec une transformation min-max telle que :

$$y_t^{scaled} = \frac{y_t - \min(y)}{\max(y) - \min(y)}$$

Cette étape s'avère essentielle pour stabiliser la dynamique des gradients lors de l'entraînement du réseau LSTM. Pour un horizon de temps fixé $\tau = 12 \text{ mois}$, les séquences d'entrée X_i et de sortie y_i sont construites de manière itérative, pour tout $i \in [0, T - \tau - 1]$, on définit alors :

Input X_i : Historique des τ mois

$$X_i = [y_i^{scaled}, y_{i+1}^{scaled}, \dots, y_{i+\tau-1}^{scaled}] \in \mathbb{R}^\tau$$

Target y_i : Mois à prédire

$$y_i = y_{i+\tau}^{scaled} \in \mathbb{R}$$

Le modèle LSTM est composé de deux couches récurrentes avec des mécanismes de portes, suivies de dropout stochastique. Ainsi les équations des portes LSTM – adaptée pour une cellule à l'instant t - :

$$\begin{aligned} f_t &= \sigma(W_f \cdot [h_{t-1}, X_t] + b_f) \\ i_t &= \sigma(W_i \cdot [h_{t-1}, X_t] + b_i) \\ \tilde{C}_t &= \tanh(W_C \cdot [h_{t-1}, X_t] + b_C) \\ C_t &= f_t \odot C_{t-1} + i_t \odot \tilde{C}_t \\ o_t &= \sigma(W_o \cdot [h_{t-1}, X_t] + b_o) \\ h_t &= o_t \odot \tanh(C_t) \end{aligned}$$

Un taux de dropout $p \in [0.1, 0.5]$ est appliqué après chaque couche LSTM pour éviter le surapprentissage. À l'inférence, le dropout reste activé pour estimer l'incertitude épistémique grâce à l'approche *Monte Carlo Dropout*. Le modèle doit aussi minimiser l'erreur quadratique moyenne (MSE) entre les prédictions $\hat{y}$ et les valeurs réelles y :

$$\mathcal{L} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (\hat{y} - y_i)^2$$

Une *Random Search* est utilisée pour optimiser :

- Nombre d'unités dans les couches LSTM : $\in \{32, 64, 96, 128\}$
- Taux de dropout : $\in [0.1, 0.5]$

Pour chaque mois $t \in [T+1, T+H]$ – avec $H = 60$ mois -, $N = 100$ prédictions sont générées en activant le dropout :

$$\hat{y}_t^{(k)} = f_{LSTM}(X_{t-1}; \theta, m^{(k)}), \quad k \in [1, N]$$

Où $m^{(k)} \sim \text{Bernoulli}(p)$ est un masque de dropout aléatoire. La prévision finale $\bar{y}_t$ et son intervalle de confiance à $\pm 10\%$ sont calculés comme suit :

$$\bar{y}_t = \frac{1}{N} \sum_{k=1}^N \hat{y}_t^{(k)}$$

$$\text{Intervalle de confiance} = [\bar{y}_t \cdot (1 - \alpha), \bar{y}_t \cdot (1 + \alpha)], \quad \alpha = 0.1$$

Les scénarios optimistes et pessimistes sont dérivés de la prévision moyenne $\{\bar{y}_t\}$ en appliquant un facteur d'ajustement croissant linéairement avec l'horizon H , pour le scénario optimiste nous avons :

$$y_t^{opt} = \bar{y}_t \cdot \left(1 - \gamma_{opt} \cdot \frac{t - T}{H}\right), \quad \gamma_{opt} = 0.5$$

Et pour le scénario pessimiste :

$$y_t^{pess} = \bar{y}_t \cdot \left(1 + \gamma_{pess} \cdot \frac{t - T}{H}\right), \quad \gamma_{pess} = 0.5$$

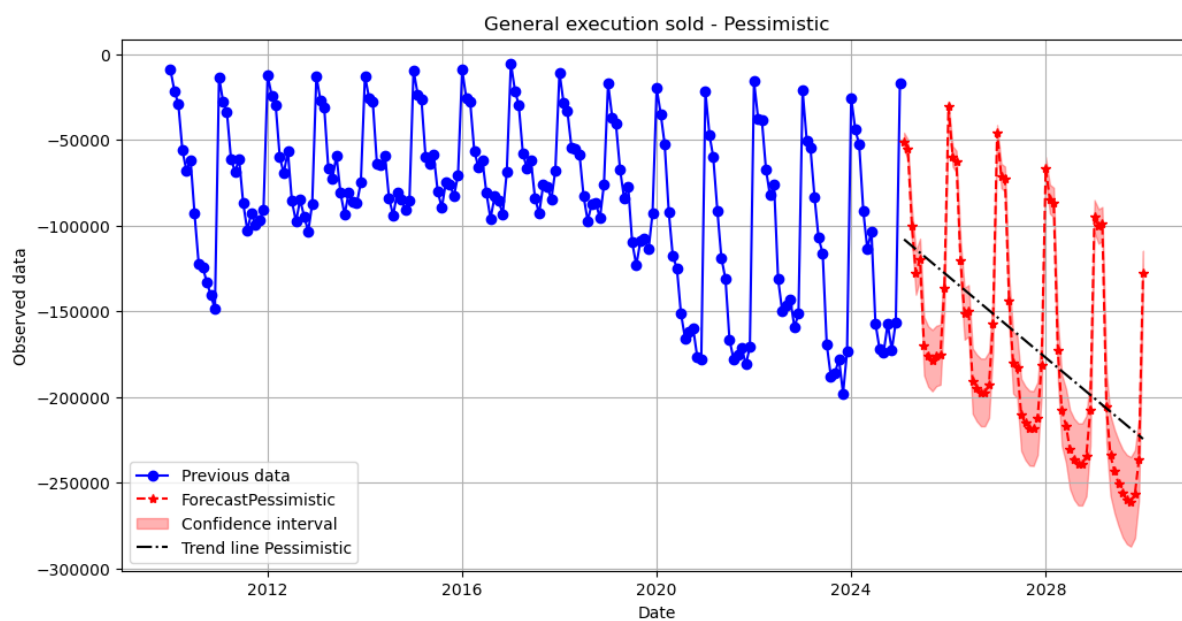
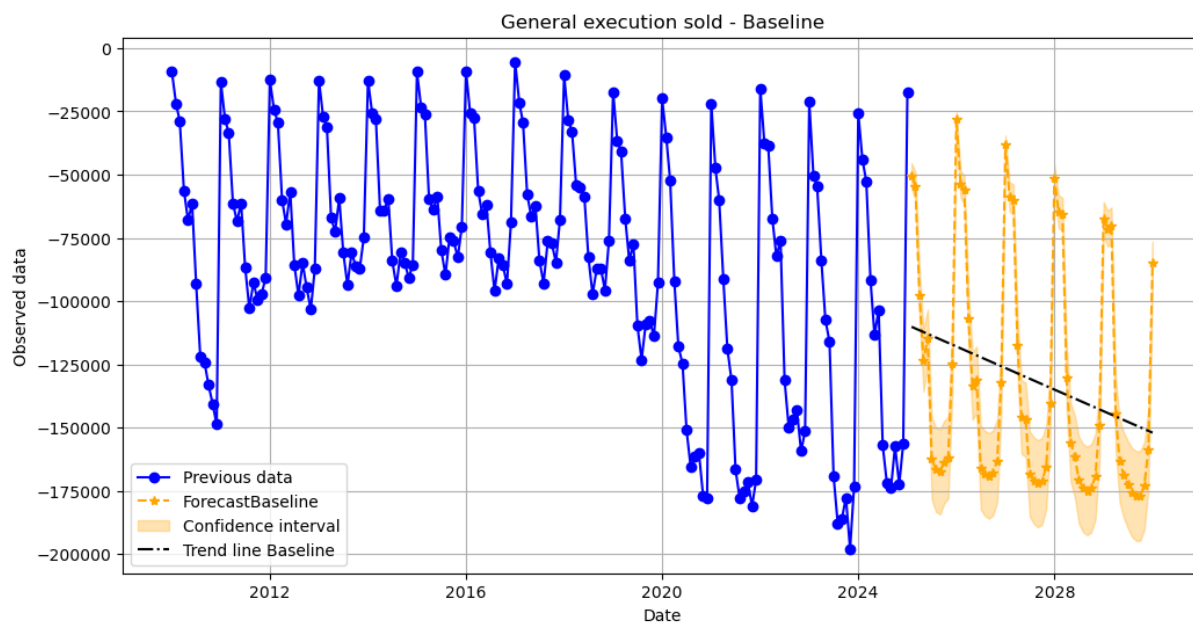
Le terme $\frac{t-H}{H}$ fait varier l'effet du scénario de 0 à 1 sur l'horizon de prévision. Une tendance linéaire est ajustée sur les prévisions $\{\bar{y}_t\}$ pour identifier la direction générale :

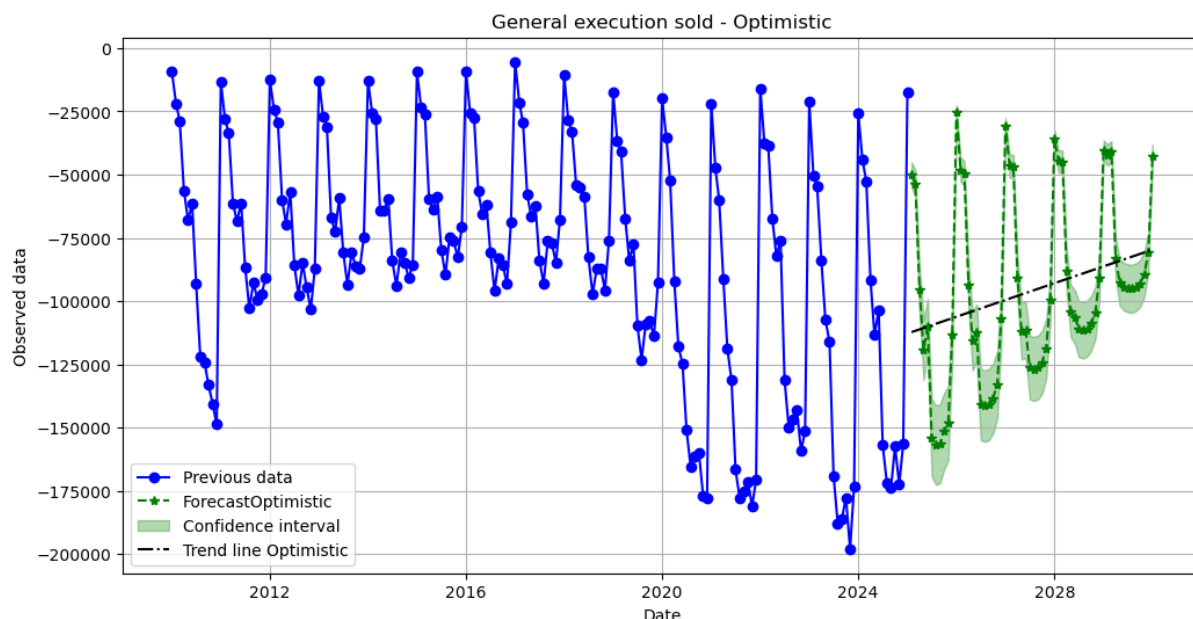
$$\text{Tendance}(t) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{DateOrdinal}(t)$$

Où β_0 et β_1 sont estimés par minimisation des moindres carrés :

$$\min_{\beta_0, \beta_1} \sum_{t=T+1}^{T+H} \left(\bar{y}_t - (\beta_0 + \beta_1 \cdot \text{DateOrdinal}(t)) \right)^2$$

L'algorithme de prévision simplifié nous donne alors :





Les résultats de la simulation sous LSTM permettent de projeter l'évolution du solde budgétaire général de l'État français selon trois scénarios contrastés.

Le scénario central (baseline), représenté en orange, anticipe une poursuite de la tendance actuelle de déficit, avec des amplitudes saisonnières maintenues et une dégradation progressive du solde au cours des cinq prochaines années.

Le scénario pessimiste, en rouge, traduit une aggravation plus marquée du déséquilibre budgétaire, correspondant à une conjoncture dégradée, une croissance ralentie ou un renchérissement de la dette publique. Le solde pourrait alors atteindre des niveaux inédits, amplifiant la contrainte budgétaire.

À l'inverse, le scénario optimiste, en vert, postule une inflexion des dépenses ou une amélioration structurelle des recettes, permettant une trajectoire de redressement modéré mais encore incertain.

Dans chacun des cas, les bandes de confiance générées par le dropout de Monte Carlo offrent une évaluation probabiliste de l'incertitude entourant les prévisions, et permettent de visualiser les marges d'erreur inhérentes à

la dynamique budgétaire. Enfin, une droite de tendance linéaire est ajustée à chaque trajectoire afin de mettre en évidence la direction moyenne projetée de l'évolution du solde, illustrant clairement le risque d'insoutenabilité croissante des finances publiques en l'absence de réforme de fond ou de retournement conjoncturel favorable.

Ces trajectoires simulées appellent une vigilance accrue de la part des décideurs publics, tant sur le plan budgétaire que macroéconomique. Si la tendance centrale se confirme, l'État français entrerait dans une zone de faible résilience budgétaire, réduisant sa capacité à absorber de futurs chocs économiques, sociaux ou géopolitiques. Le scénario pessimiste évoque une dynamique de double contrainte : d'un côté, une pression accrue sur les dépenses sociales du fait du vieillissement démographique et des inégalités croissantes ; de l'autre, une érosion des marges fiscales alimentée par un ralentissement de la croissance potentielle.

Dans ce contexte, l'inaction budgétaire risquerait de cristalliser une perte de souveraineté économique progressive. À l'inverse, le scénario optimiste ne pourra se réaliser sans une réorientation volontariste des politiques publiques, intégrant des leviers de transformation structurelle : relance ciblée de l'investissement productif, réforme de la dépense inefficace, et renforcement des incitations à la croissance endogène. En somme, l'outil de prévision mobilisé ici ne se limite pas à quantifier une dérive : il éclaire l'ampleur du défi à venir et souligne l'urgence de reconstruire une trajectoire budgétaire soutenable à long terme.

CONCLUSION

Reposant sur des fondations nées après la Seconde Guerre Mondiale, notre système redistributif trouve ses limites par la place croissante des dépenses sociales. De plus, ces dépenses ne font pas la preuve de leur efficacité en matière de garantie de prestations sociales de qualité à travers la Sécurité sociale ou l'accompagnement des publics les plus précaires. Enfin, la pression fiscale imposée par son financement toujours plus onéreux ne permet plus de lutter efficacement contre les inégalités avant redistribution.

Si le constat de ces limites est partagé par l'ensemble des institutions budgétaires de contrôle jusqu'aux instances politiques, force est de constater qu'il est désormais nécessaire de repenser un système ayant montré son efficacité au cours de la période faste des Trente-Glorieuses, marquées par une forte création de richesse et une inflation contenue ; et démontrant nombre d'effets délétères dans la situation de crise continue frappant l'économie française à compter des deux chocs pétroliers.

Il convient ainsi de trouver une nouvelle voie permettant de dégager de nouveaux équilibres entre ces deux grands principes que sont l'assurance et l'assistance sociales, afin de répondre aux mieux aux défis socio-économiques des années à venir.

Par **Romain Boulanger**, analyste du Millénaire

Contribution : **Hugo Spring-Ragain**, Expert des questions économiques
William Thay, Président du Millénaire

Crédit photo : [ministère des Affaires sociales](#), via Wikimedia sous licence [CC BY-SA 4.0](#)



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il est composé d'une centaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Directeur général : Matthieu HOCQUE

Vice-présidents: Gilles BÖSINGER et Olivier BODO

Directeur des études : Clément PERRIN

Directeurs adjoints des études: Pierre CLAIRE et Florian GERARD-MERCIER

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*