

DOSSIER D'ETUDE N° 93

Juin 2007



Groupe de travail Prospective
de la branche Famille de la Sécurité sociale

Travaux de prospective

sur l'environnement

de la politique familiale

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
A – TEXTE DU CONSEIL D’ADMINISTRATION DE LA CNAF DU 3 AVRIL 2007	
LA PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE FAMILIALE VUE PAR LE CONSEIL D’ADMINISTRATION DE LA CNAF	6
La politique familiale s’inscrit dans un environnement en mutation.....	6
La politique familiale est un investissement pour l’avenir.....	6
Les effets de la politique familiale doivent être mieux évalués et mieux valorisés.....	7
B - DONNEES DE CADRAGE	8
1. POPULATION BENEFICIAIRE DE PRESTATIONS LEGALES VERSEES PAR LES CAF A L’HORIZON 2015	
1.1 Définition.....	8
1.2 Rétrospective	8
1.3 Prospective	10
2. REPARTITION DES COMPETENCES ET DES MOYENS	13
2.1 Définition de la variable.....	13
2.2 Généralités	13
2.3 Compétences et Moyens des acteurs	14
<i>Les organisations internationales</i>	14
<i>L’Etat français</i>	16
<i>Les collectivités locales</i>	18
<i>Le département</i>	19
<i>L’intercommunalité</i>	22
<i>La commune</i>	23
<i>Les organismes de Sécurité sociale</i>	25
<i>Les associations</i>	26
C - CONTEXTE ECONOMIQUE	28
1. CROISSANCE ECONOMIQUE ET POLITIQUE FAMILIALE	28
1.1 Définitions et indicateurs.....	28
1.2 Analyse rétrospective	28
1.3 Les Projections pour 2015	32
2. EMPLOI ET TRAVAIL	35
2.1 Définitions et indicateurs.....	35
2.2 Analyse rétrospective	36
2.3 Politiques de l’emploi.....	40
2.4 Scénarios pour 2015	41
3. REVENUS DES MÉNAGES	44
3.1 Définitions.....	44
3.2 Rétrospective	44
3.3 Prospective.....	51
4. EPARGNE ET CONSOMMATION DES MENAGES	52
4.1 Définition	52
4.2 Rétrospective	52
4.3 Prospective.....	54
4.4 Hypothèses.....	55
5. ÉDUCATION ET FORMATION	56
5.1 Définition.....	56
5.2 Rétrospective	56
5.3 Prospective.....	59
5.4 Hypothèses.....	60

6. FINANCES PUBLIQUES	61
6.1 Définitions	61
6.2 Rétrospective	61
6.3 Prospective	64
D - CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE	68
1. FECONDITE ET ACCROISSEMENT NATUREL	68
1.1 Indicateurs	68
1.2 Rétrospective	68
1.3 Prospective	71
2. EMIGRATION ET IMMIGRATION EN FRANCE	75
2.1 Migrations	75
2.2 Tendances fortes	78
2.3 Hypothèses et scénarios	79
2.4 Scénarios	80
3. MIGRATIONS INFRA REGIONALES EN FRANCE	81
3.1 Migrations entre régions, rétrospective	81
3.2 Tendances fortes	83
3.3 Prospective et hypothèses	85
4. EVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES EN FRANCE	87
4.1 Les transformations de la famille nucléaire	87
4.2 Le fonctionnement des structures familiales reste complexes	91
4.3 Les différents scénarios dépendent de l'évolution de l'individualisation et des régulations socio-politiques qui vont accompagner ce mouvement.	92
5. TEMPS SOCIAUX	95
5.1 Définitions	95
5.2 L'impact de l'évolution du temps de travail	95
5.3 Les temps hors travail et les temps privés et familiaux	101
5.4 L'évolution des budgets-temps	103
6. COHESION SOCIALE	105
6.1 Définition de la variable	105
6.2 Rétrospective	106
6.3 Prospective 2010-2020	107
E - MODES DE VIE ET ASPIRATIONS SOCIALES	110
1. EVOLUTION DE LA VALEUR FAMILLE	110
1.1 L'intérêt pour les valeurs	110
1.2 Rétrospective : la famille plébiscitée, mais une érosion liée aux mutations familiales	111
1.3 Prospective : stabilisation, érosion ou bien plus grande valorisation encore ?	113
2. PARTICIPATION ET CITOYENNETE	114
2.1 Définition	114
2.2 Indicateurs pertinents	114
2.3 Rétrospective	116
2.4 Prospective	120
3. DYNAMIQUES TERRITORIALES	121
3.1 Définition de la variable	121
3.2 Rétrospective	124
3.3 Hypothèses	127
F - POLITIQUES SOCIALES	130
1. DECENTRALISATION / DECONCENTRATION	130
1.1 Définition de la variable	130
1.2 Rétrospective	130
1.3 Prospective	131

2. EVOLUTION DE LA COUVERTURE DES RISQUES SOCIAUX -----	136
2.1 Définition de la variable-----	136
2.2 Indicateurs-----	139
2.3 Rétrospective -----	141
2.4 Hypothèses : arbitrages entre risques, réorientations des politiques sociales -----	144
3. PILOTAGE DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE SECURITE SOCIALE -----	152
3.1 Définition-----	152
3.2 Rétrospective -----	152
3.3 Le dispositif de Sécurité Sociale aujourd'hui-----	154
3.4 Les questions posées -----	157
3.5 Les scénarios possibles -----	159
4. LOGEMENT -----	162
4.1 Libelle et définition de la variable-----	162
4.2 Les indicateurs pertinents illustrant la variable -----	162
4.3 Rétrospective -----	162
4.4 Prospective-----	168
5. LUTTE CONTRE L'EXCLUSION -----	171
5.1 Exclusion : mais de quoi parle-t-on ?-----	171
5.2 L'extension de la lutte contre les exclusions -----	172
5.3 Prospective de la lutte contre l'exclusion-----	174
 ANNEXE : PROPOSITIONS DE SCENARIOS -----	 177
1 - METHODE ET PERSPECTIVES -----	178
2 - UN PERIMETRE : LA POLITIQUE FAMILIALE-----	180
3 - COMPOSANTE 1 : LE CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE-----	182
4 - COMPOSANTE 2 : LE CONTEXTE ECONOMIQUE -----	184
5 - COMPOSANTE 3 : LES MODES DE VIE ET LES ASPIRATIONS -----	186
6 - COMPOSANTE 4 : LES ACTEURS ET LES TERRITOIRES-----	188
7 - COMPOSANTE 5 : LES POLITIQUES SOCIALES -----	190
8 - LES « FUTURS POSSIBLES » DE LA POLITIQUE FAMILIALE -----	192

Les politiques de la branche famille sont intrinsèquement liées aux dynamiques démographiques, économiques et sociales, ainsi qu'à l'évolution de la protection sociale. Face à ce contexte en pleine évolution, la Cnaf, avec les Caf, s'est, ces dernières années, plusieurs fois impliquée dans des opérations d'anticipation et de production de scénarios concernant l'avenir.

Conformément à l'article 1 de la Convention d'objectifs et de gestion 2005-2008, la branche famille s'est engagée dans une démarche de prospective afin d'explorer le spectre des futurs possibles. A l'horizon 2015 des certitudes, des inerties et des tendances sont *a priori* aisément repérables, pour ce qui concerne tant les évolutions démographiques (vieillesse de la population) que la définition des politiques (intégration européenne, décentralisation, tension sur les moyens financiers, environnement de plus en plus concurrentiel). Certaines évolutions sont prévisibles, en particulier pour ce qui relève de la démographie. D'autres sont plus aléatoires (environnement économique, changements des comportements et des attentes). Ces évolutions, qui pourront être subies, choisies ou accompagnées, nécessitent aujourd'hui des expertises ou des synthèses d'expertises pour que les interrogations soient discutées et appropriées par les acteurs de la politique familiale.

Ce dossier d'études regroupe un ensemble de réflexions et de travaux réalisés en 2004 et 2005 par un groupe de travail technique réunissant des agents de la CNAF et des CAF. Ce dossier fait suite à un numéro de la revue Informations sociales consacré à la prospective (n°128, décembre 2005), qui regroupe les contributions d'experts auditionnés par le groupe de travail technique de la branche Famille, chargé de la prospective.

Si ces travaux ont été portés à la connaissance du conseil d'administration de la Cnaf qui a adopté une délibération retraçant les priorités et orientations qu'il assigne à la politique familiale (cf texte page suivante), les hypothèses et questionnements formulés dans les fiches contenues dans le présent dossier n'engagent en rien le dit conseil.

* * *

Composition du Groupe de travail Prospective

Catherine BAC, CNAF
François BILHER, CAF de Macon
Andréa CAIZZI, CNAF
Sophie CAZAIN, CNAF
Christiane CREPIN, CNAF
Julien DAMON, CNAF
Christelle GUEGAN, CNAF
Jean-Louis HAURIE, CNAF
Bruno HERAULT, CAS

Hugues DE JOUVENEL, FUTURIBLES
Nadia KESTEMAN, CNAF
Françoise LEFFEBVRE, CNAF
Sylvain LEMOINE, CAF de Rennes
Jérôme MINONZIO, CNAF
Stéphanie ORTIS, CAF de Nice
Hélène PARIS, CNAF
Anne-Catherine RASTIER, CNAF

LA PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE FAMILIALE VUE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CNAF

Texte voté par le CA du 3 avril 2007

La branche Famille a toujours investi dans la réflexion sur l'avenir des familles, de la demande sociale, de l'organisation des Caf, ou encore des politiques publiques. Depuis fin 2004, l'institution a plus particulièrement mobilisé ses forces dans un effort d'exploration des futurs possibles pour la politique familiale. L'article 1 de la Cog prévoit l'investissement de la branche en matière de prospective et de réflexions sur l'avenir. Il s'agit, d'abord, de déterminer le périmètre, le contenu et les performances de la politique familiale ; ensuite, sur la durée de la Cog, de renforcer les capacités d'analyse des enjeux pour l'avenir. Par cette dynamique de réflexion essentielle, la branche veut être un acteur incontournable de la politique familiale, force de propositions et porteuse de choix stratégiques.

Après deux séminaires des administrateurs de la Cnaf, il ressort des présentations et des échanges, que l'exercice de projection et de construction des scénarios doit bien mettre en évidence que la politique familiale s'inscrit dans un environnement en mutation (I). Il apparaît éminemment stratégique de souligner l'importance de la politique familiale en tant qu'investissement dans l'avenir et non comme seule variable d'ajustement des équilibres de la protection sociale (II). Il importe également de renforcer l'évaluation et la communication de la branche Famille autour des performances de la politique familiale (III).

LA POLITIQUE FAMILIALE S'INSCRIT DANS UN ENVIRONNEMENT EN MUTATION

Certains thèmes ont été jugés essentiels par le conseil d'administration pour caractériser l'environnement de la politique familiale :

- *le vieillissement de la population en France et ses conséquences ;*
- *les dynamiques de la décentralisation des services publics ;*
- *la gouvernance sociale ;*
- *l'évolution des rapports au sein de la famille et notamment l'égalité homme/femme ;*
- *la diversification des situations familiales, la solidarité entre les générations ;*
- *l'attachement aux valeurs fondatrices de la sécurité sociale.*

Ces sujets ont fait l'objet d'une expertise approfondie. Il en est ressorti quelques scénarios contrastés pour l'avenir de l'environnement de la politique familiale. Dans un contexte où la politique familiale est confrontée à un certain nombre de défis et d'interrogations, il convient de mieux cerner les éléments d'incertitude et les possibles changements à venir. Quatre facteurs contextuels majeurs méritent d'être soulignés :

- *la prise en compte des besoins des familles, pour contribuer à la cohésion sociale et à une évolution harmonieuse de la société ;*
- *au plan démographique, les effets du vieillissement pèseront sur les équilibres financiers et sur les priorités du système de protection sociale ;*
- *les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont un impact sur la relation de service mais aussi sur l'organisation des territoires. La réorganisation et l'amélioration du service public, notamment celui des prestations sociales et familiales, doivent prendre en compte ces nouvelles données ;*
- *enfin, le contexte institutionnel des prochaines années sera probablement dominé par la poursuite de deux processus croisés : la décentralisation et la dimension européenne des politiques.*

LA POLITIQUE FAMILIALE EST UN INVESTISSEMENT POUR L'AVENIR

Le conseil d'administration réaffirme que la politique familiale s'inscrit dans la durée, à court et long terme. Les principaux objectifs, qui ressortent comme les fondamentaux de la branche Famille sont :

- *la compensation financière des charges de famille ;*
- *la conciliation des temps, l'articulation vie professionnelle - vie familiale soutenant à la fois le travail des femmes (égalité hommes femmes) et le niveau de fécondité (renouvellement des générations) ;*
- *l'épanouissement des enfants et des jeunes, avenir de toute société ;*
- *le développement des services proposés aux familles ;*
- *l'accompagnement des familles les plus vulnérables.*

Le conseil d'administration rappelle que la famille est la structure élémentaire de la société qui remplit quatre fonctions majeures :

- *une fonction protectrice encadrée par la loi et par ailleurs fondée sur les liens affectifs,*
- *une fonction de solidarité intergénérationnelle et de transmission;*

- une fonction sociale et de renouvellement démographique : la famille est l'institution majeure de la socialisation et de l'éducation ;
- une fonction économique résultant du partage des ressources, notamment celles du travail et d'une production interne des services domestiques, assumant l'essentiel des charges d'entretien de l'enfant.

Cette multifonctionnalité de la famille peut créer des difficultés pour délimiter les contours de la politique familiale. Il est néanmoins indispensable de souligner son rôle essentiel dans le développement socio-économique. Le conseil d'administration insiste sur le fort caractère d'investissement économique et social que revêtent les dépenses de politique familiale : en accompagnant le désir d'enfant, la politique familiale contribue à la bonne vitalité démographique et au renouvellement des générations ; à travers le soutien aux parents, la politique familiale joue un rôle de prévention important.

Du fait de sa polarisation sur l'enfant et le jeune, la politique familiale est de fait, résolument tournée vers le futur. Elle doit privilégier une stratégie préventive et d'investissement social, à partir d'une réflexion sur chacune des phases du cycle de vie.

Le conseil d'administration considère que la politique familiale est non seulement un outil de développement social mais aussi un outil de développement économique : la notion d'investissement évoque bien la promesse de retours positifs.

LES EFFETS DE LA POLITIQUE FAMILIALE DOIVENT ETRE MIEUX EVALUES ET MIEUX VALORISES

Alors que l'Europe cherche à promouvoir l'économie de la connaissance, compétitive et dynamique, et dans un contexte de vieillissement de la population, le Conseil d'Administration juge particulièrement important de mettre en évidence les bienfaits de la politique familiale.

S'il est toujours difficile de dégager les effets propres à la politique familiale sur la natalité, la comparaison de la situation de la fécondité française à celle des autres pays européens apporte des enseignements utiles. Au-delà des différences et particularités historiques et culturelles, la France est en effet le pays d'Europe où l'indice conjoncturel de fécondité, à deux enfants par femme, est le plus élevé, et a également un des plus forts taux de participation des femmes sur le marché du travail. Le lien entre taux d'activité professionnelle des femmes élevé et haut niveau de fécondité mérite d'être tout particulièrement mis en avant. Il justifie pleinement les efforts déployés pour assurer l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle. Le développement des modes d'accueil pour les jeunes enfants permet non seulement de favoriser l'emploi des femmes et de réduire les risques de pauvreté mais aussi de créer des emplois en nombre important : on peut souligner à cet égard, que plus de 250 000 assistantes maternelles en activité accueillent des jeunes enfants, tout comme environ 120 000 emplois sont consacrés à l'accueil collectif de jeunes enfants (puéricultrices et auxiliaires, éducateurs et aides éducateurs...). Ces efforts consentis aujourd'hui doivent perdurer et conforter la politique de demain. Il est également essentiel, au titre des performances de la politique familiale, de souligner le fait que les prestations versées par la branche Famille permettent de diviser par trois le taux de pauvreté des enfants, dans le cadre d'un système de prestations à vocation universelle.

Au niveau international, la politique familiale française est reconnue pour ses effets en matière de fécondité et de lutte contre la pauvreté. Une meilleure communication mettrait plus encore en évidence ses conséquences socio-économiques. Il est indispensable pour la branche Famille de pouvoir disposer d'expertises et d'informations qui permettent de prendre des décisions éclairées pour utiliser au mieux ses moyens. Pour cela, le conseil d'administration valide pleinement l'orientation prise dans le cadre de la Cog consistant à développer notre fonction et capacité d'évaluation des politiques. Ce souci de pouvoir évaluer les politiques, tant du côté de l'action sociale que des prestations légales, a été clairement affirmé depuis des années. L'évaluation doit permettre aux administrateurs, d'une part, de rendre compte des actions aux autorités de tutelle ou aux citoyens et, d'autre part, de servir de base à des discussions d'ordre plus stratégique aboutissant à la formulation de propositions d'évolutions qui pourraient être jugées nécessaires.

L'exercice de prospective permet aux administrateurs de rappeler leur souhait de s'affirmer comme acteurs de la politique familiale par une gouvernance indépendante des enjeux politiques électoraux, garantie d'une politique inscrite dans la durée. Il est important pour le réseau des Caf de garder une certaine autonomie vis à vis des collectivités locales : cela pour assurer plus d'uniformité et de continuité de service sur le territoire. Il est donc opportun de définir une politique nationale, dont la mise en œuvre serait prise en charge de manière décentralisée.

Cet exercice de prospective de la branche Famille n'est pas terminé. L'avenir n'est pas déterminé et est toujours devant nous. Ensemble, c'est à nous de le construire. Le travail prospectif de la branche famille est une veille permanente, méritant toute notre attention et notre vigilance pour le devenir des générations futures. Notre rôle d'administrateur est bien de préserver et transmettre notre héritage pour construire l'avenir.

B - DONNEES DE CADRAGE

1. POPULATION BENEFICIAIRE DE PRESTATIONS LEGALES VERSEES PAR LES CAF A L'HORIZON 2015

Une estimation de la population bénéficiaire de prestations légales versées par les CAF à l'horizon 2015 a pu être réalisée, en se basant sur la méthode de projection de population de l'INSEE, autrement dit en tenant compte du seul effet tendanciel lié à la démographie. Les résultats qui suivent n'intègrent donc pas d'éventuels changements de la politique familiale actuellement mise en place.

1.1 DEFINITION

À l'issue du recensement 1999, l'INSEE a réalisé des projections de population¹, pour l'ensemble de la France, déclinée par département et par région, aux horizons 2015 et 2030. Ces projections se basent sur la méthode des composantes, qui consiste à estimer les effectifs par sexe et âge pour chaque année de la période de projection, en lien avec ceux de l'année précédente et des trois composantes de l'évolution de la population (naissances, décès et solde migratoire).

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

	Hypothèse de mortalité	Hypothèse de fécondité	Hypothèse de migrations
Hypothèses basses	tendancielle +	ICF = 1,5	–
Hypothèses centrales	tendancielle	ICF = 1,8	50 000 / an
Hypothèses hautes	tendancielle –	ICF = 2,1	100 000 / an

Note : tendancielle + (baisse de la mortalité des 75 ans et + accélérée; tendancielle – (baisse de la mortalité de l'hypothèse centrale freinée)

Sur la base de trois hypothèses de mortalité, trois hypothèses de fécondité et deux hypothèses de migrations, on distingue au total 18 scénarios possibles.

En ce qui concerne les populations étudiées, on retient :

- **la population totale estimée par l'INSEE au 1- janvier 2004**, ventilée par groupe d'âge, région et département ;
- **la population bénéficiaire de prestations légales versées par les CAF (allocataires et conjoint éventuel) au 31 décembre 2004**, ventilée par groupe d'âge, région et département.

1.2 RETROSPECTIVE

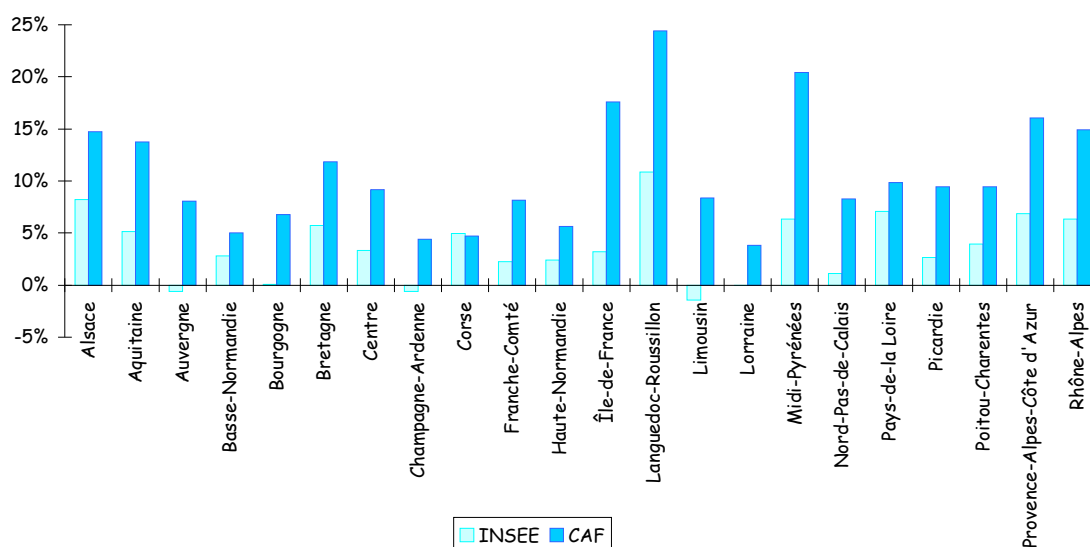
Si l'on compare l'évolution de la population totale entre 1993 et 2004 à celle de la population bénéficiaire de prestations légales, on s'aperçoit que la croissance de la population bénéficiaire a été plus beaucoup plus prononcée pour l'ensemble des régions, excepté la Corse qui voit ses deux population croître au même rythme en moyenne (+ 5% sur la période).

Ainsi, la population totale vivant en France métropolitaine est passée de 57,4 millions en 1993 à 59,7 millions en 2004, soit une croissance de 3,9 % sur la période ou de 0,4 % en moyenne annuelle. Parallèlement, la population allocataire a connu une augmentation de 16,8 % sur la période ou de 1,4 % en moyenne annuelle, passant de 8,6 à 10,0 millions. Si l'on ajoute les conjoints éventuels, la population bénéficiaire de prestations légales s'est accrue de 12,6 % sur la période. Il apparaît que le nombre d'allocataires sans conjoint a augmenté entre 1993 et 2004, passant de 64 % à 67 % de l'ensemble des bénéficiaires de prestations légales.

Ce sont les régions du Sud de la France (excepté la Corse) qui connaissent les taux de croissance les plus élevés, ainsi que l'Alsace et l'Île-de-France. Cette évolution est à relier à la progression du nombre de bénéficiaires de minima sociaux (surreprésentation de l'Île-de-France et des régions du Sud), à l'augmentation du nombre de familles monoparentales (surreprésentation des régions du pourtour méditerranéen), ainsi qu'aux changements législatifs, liés notamment à l'accueil des jeunes enfants.

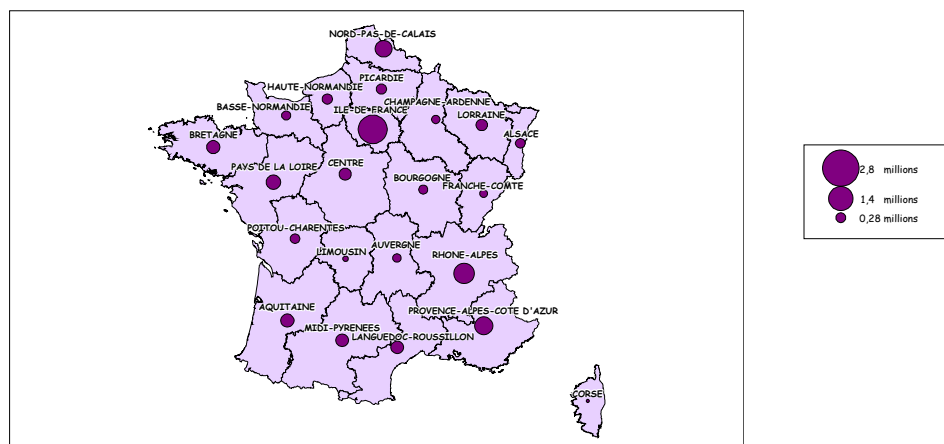
¹ Projections démographiques pour la France, ses régions et ses départements pour la France, ses régions et ses départements (horizon 2030/2050), Chantal Brutel et Laure Omalek, INSEE Résultats Société n°16, juillet 2003

Taux d'évolution sur l'ensemble de la période 1993 - 2004 :
comparaison CAF - INSEE



La population bénéficiaire de prestations légales se concentre principalement autour des grands centres urbains. En effet, cinq régions à elles seules représentent près de la moitié de la population bénéficiaire : Pays-de-la-Loire (0,6 million d'allocataires + 0,3 million de conjoints), Nord-Pas-de-Calais (0,7 million d'allocataires + 0,4 million de conjoints), PACA (0,8 million d'allocataires + 0,4 million de conjoints), Rhône-Alpes (1,0 million d'allocataires + 0,5 million de conjoints) et Île-de-France (1,8 million d'allocataires + 0,9 million de conjoints).

Répartition régionale de la population bénéficiaire de prestations légales en 2004



1.3 PROSPECTIVE

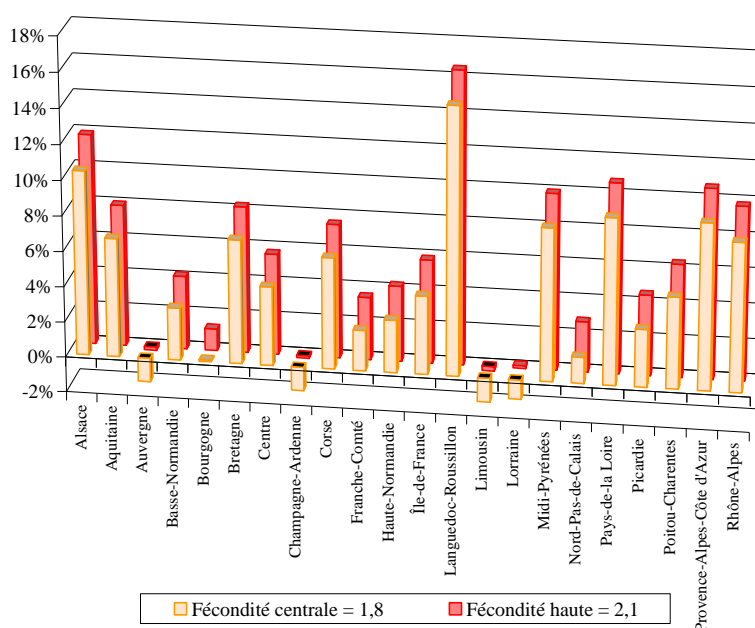
Dans le cadre du nouveau dispositif de recensement mis en place par l'INSEE, l'estimation de la population vivant en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer au 1^{er} janvier 2004 a été révisée². Ainsi, on compte 62 millions d'habitants en France au 1^{er} janvier 2004, au lieu de 61,5 initialement estimé. Il est prévu que l'INSEE réajuste ses projections de population au cours de l'année 2006, en abandonnant l'hypothèse centrale d'un solde migratoire égal à 50 000 par an.

Compte tenu de ces éléments, du fait que la fécondité en France oscille autour de 1,9 enfant par femme depuis l'an 2003 et que le solde migratoire avoisine 100 000 par an depuis l'année 2002, le scénario retenu pour projeter la population bénéficiaire des prestations familiales est le suivant : hypothèse de mortalité tendancielle, ICF = 1,8 et solde migratoire : 100 000/an.

Il est cependant intéressant de comparer ce scénario, qui constitue notre hypothèse de travail, à celui dont la seule composante de fécondité varie, à savoir un indice conjoncturel de fécondité égal à 2,1. Ainsi, la population totale vivant en Métropole passerait de 58,7 millions en 2000 à 62,0 millions en 2015, selon l'hypothèse centrale de fécondité ou à 62,8 millions selon l'hypothèse haute de fécondité, soit un écart entre les deux projections de population de 1,3 %.

Évolution de la population totale entre 2000 et 2015

Hypothèses : mortalité tendancielle - migrations hautes - fécondité centrale ou haute



Toutes choses égales par ailleurs (à législation, structure familiale, fécondité, mortalité, migrations et emploi constants), il est possible d'estimer la population bénéficiaire de prestations légales à l'horizon 2015, à partir de la méthode de l'INSEE, en appliquant le poids que représente la population CAF par rapport à la population totale en 2004, à la population estimée par l'INSEE en 2015, pour chacun des groupes d'âge et pour chaque département et région.

$$\text{Population}_{\text{INSEE 2015}} / \text{Population}_{\text{INSEE 2004}} * \text{Population}_{\text{CAF 2004}}$$

La population bénéficiaire de prestations légales ainsi estimée tient compte du seul effet tendanciel lié à la démographie. En effet, si de nouvelles mesures sont mises en place, entraînant l'arrivée de nouveaux allocataires ou bien si les minima sociaux connaissent des évolutions fortes, à la hausse ou à la baisse, les résultats peuvent être très différents. La projection est donc menée hors mesures nouvelles, en supposant que la part des bénéficiaires de minima sociaux dans chaque sous-groupe de la population reste à son niveau de 2004.

Selon le scénario de travail retenu cité précédemment, la population totale métropolitaine, croîtrait de 3,7 % sur la période 2004-2015 (59,7 millions/62,0 millions respectivement) ou de 0,3 % en moyenne annuelle. Quant à la population bénéficiaire de prestations légales, sa croissance serait plus limitée, puisqu'elle passerait de 15,0 millions en 2004 à 15,1 millions en 2015, soit + 0,5 % sur la période ou + 0,05 % en moyenne annuelle. Si l'on s'intéresse aux seuls allocataires, les effectifs atteindraient 10,1 millions en 2015.

² Enquêtes annuelles de recensement : premiers résultats de la collecte 2004, Guy Desplanques et Jean-François Royer, INSEE Première n°1000, janvier 2005

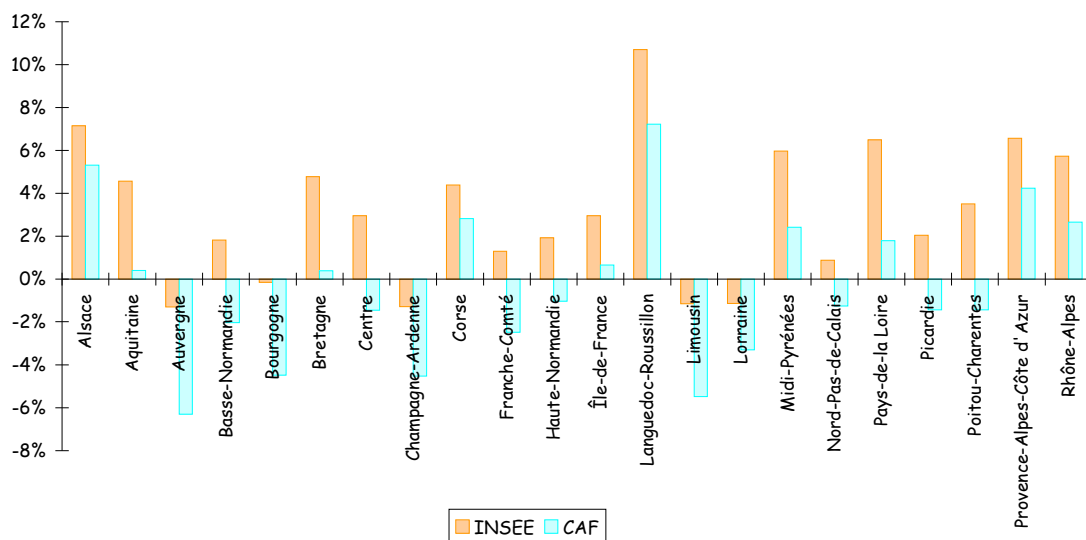
³ Bilan démographique 2004, nette diminution des décès, Lucile Richet-Mastain, INSEE Première n°1004, février 2005

Lorsque l'on compare les taux régionaux observés en 2004 à ceux simulés en 2015, des disparités apparaissent, plus importantes en ce qui concerne l'évolution de la population bénéficiaire de prestations légales que celle de la population totale. Ainsi, la moitié des régions connaîtrait une baisse de la population bénéficiaire de prestations légales, contre seulement quatre régions (Champagne-Ardenne, Limousin, Lorraine et Auvergne) en ce qui concerne la population totale.

Il apparaît que ce sont notamment les régions en milieu rural (l'Auvergne et Limousin) qui verraient leurs effectifs diminuer au profit d'autres régions, telles que l'Alsace et le Languedoc-Roussillon. Ainsi, l'Auvergne connaîtrait la baisse la plus sensible : la population totale en Auvergne baisserait de 1,3 % entre 2004 et 2015, tandis que celle des allocataires et leur conjoint diminuerait de 6,3 % entre 2004 et 2015, soit 5 points d'écart. À l'opposé, la hausse la plus importante serait atteinte par le Languedoc-Roussillon : cette région connaîtrait ainsi une hausse de sa population totale de 10,7 %, contre une augmentation de ses bénéficiaire de prestations légales de 7,2 %, soit 3,5 points d'écart.

Dans la mesure où il existe un écart de 3 points, en moyenne, pour la France métropolitaine, entre les taux d'évolution sur la période 2004-2015 des deux populations étudiées, les régions qui connaîtraient une légère hausse de leur population totale verraient leurs effectifs bénéficiaires de prestations légales diminuer : Basse et Haute-Normandie, Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Franche-Comté, Centre et Poitou-Charentes.

Taux d'évolution sur l'ensemble de la période 2004 - 2015 :
comparaison CAF - INSEE



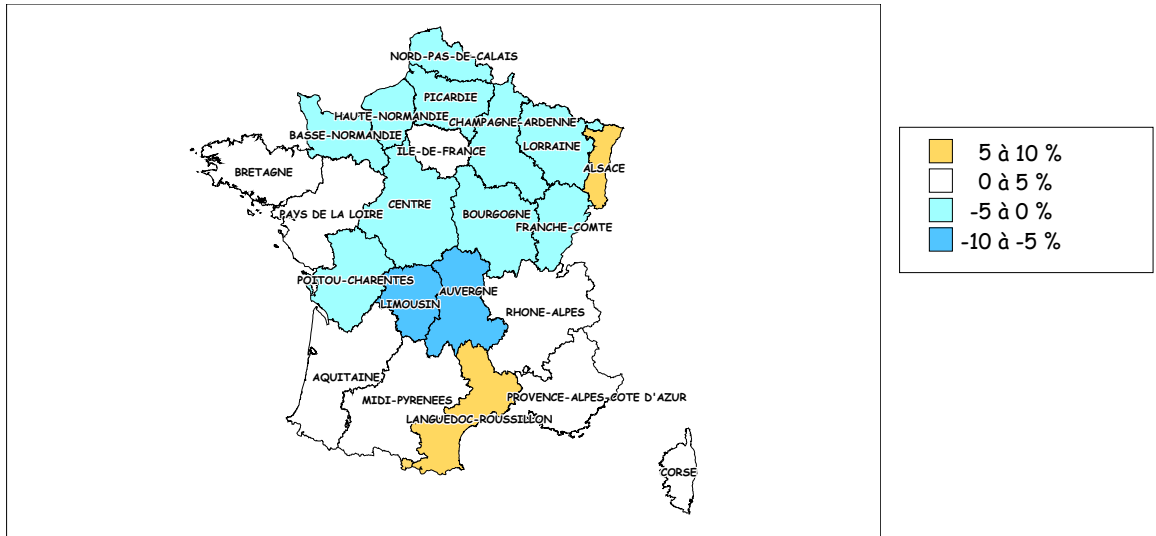
La comparaison des taux départementaux fait également apparaître des disparités au sein de certaines régions, plus importante en ce qui concerne l'évolution de la population bénéficiaire de prestations légales que celle de la population totale.

- Parmi les régions qui connaîtraient une baisse de leurs effectifs bénéficiaires de prestations légales entre 2004 et 2015 :
- les bénéficiaires diminueraient à l'horizon 2015 dans l'ensemble des départements des régions Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne et Limousin, contre seulement la moitié des départements de chacune des régions citées pour la population totale : Auvergne (Allier et Cantal), Bourgogne (Nièvre et Saône-et-Loire), Champagne-Ardenne (Ardennes et Haute-Marne) et Limousin (Corrèze et Creuse) ;
 - contrairement à la population totale vivant en Basse-Normandie (+ 1,8 %), celle-ci diminuerait (- 2,0 %), bien que les habitants du Calvados progresseraient de 1,0 % ;
 - tandis que la population totale habitant dans le Nord-Pas-de-Calais augmenterait (+ 0,9 %), celle bénéficiaire de prestations familiales diminuerait dans les deux départements.

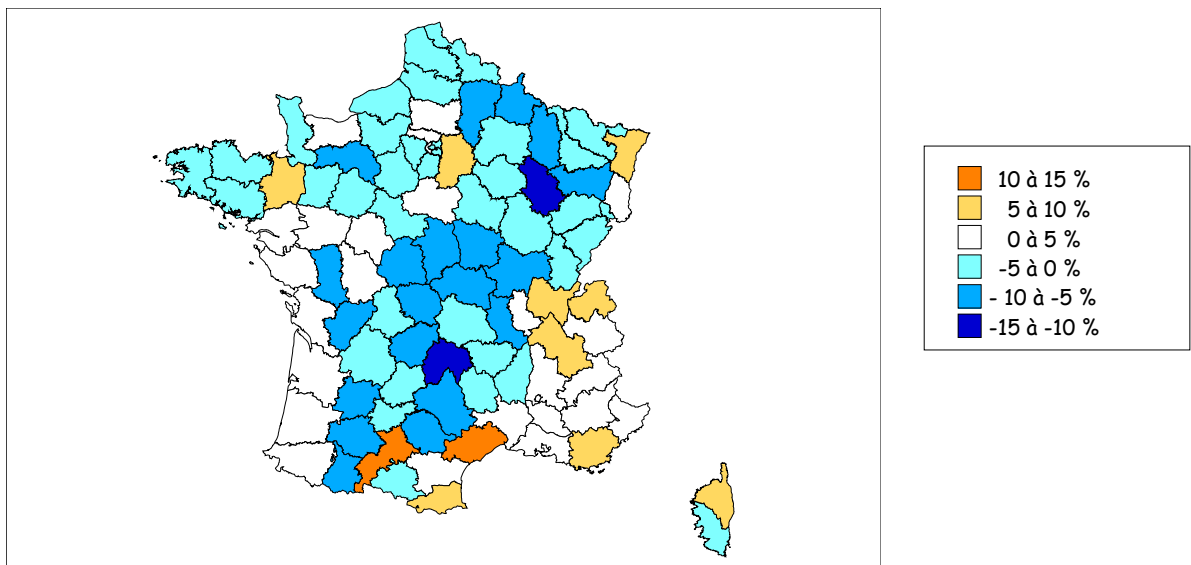
- En ce qui concerne les régions qui connaîtraient une hausse de leurs effectifs entre 2004 et 2015 :
- la population bénéficiaire habitant la Bretagne serait relativement stable (+ 0,4 %), sous l'effet d'une croissance du nombre de bénéficiaires vivant en Ille-et-Vilaine (+ 6,1 %), limitée par une baisse de ceux qui habiteraient le Morbihan (- 1,0 %), le Finistère (- 1,4 %) ou les Côtes-d'Armor (- 4,7 %). À l'inverse, la population totale vivant en Bretagne progresserait (+ 4,8 %) ;
 - contrairement à la population totale vivant en Île-de-France, dont l'ensemble des départements augmenteraient (soit + 2,9 % au total pour la région), seuls les bénéficiaires habitant les Hauts-de-Seine (+ 1,9 %), le Val-d'Oise (+ 2,7 %) et la Seine-et-Marne (+ 7,9 %) progresseraient (soit + 0,7 % au total pour l'Île-de-France) ;
 - la population bénéficiaire vivant dans le Languedoc-Roussillon connaîtrait une hausse moins prononcée que celle observée pour la population totale (+ 7,2 % contre + 10,7 % respectivement), liée notamment aux évolutions de population de l'Aude et de la Lozère ;

- contrairement à la population totale vivant en Midi-Pyrénées, dont la moitié des départements augmenteraient (soit + 6,0 % au total pour la région), seuls les bénéficiaires habitant la Haute-Garonne progresseraient de 12,5% (soit un total régional de + 2,4 %).

Évolution de la population bénéficiaire de prestations légales sur la période 2004-2015, par région



Évolution de la population bénéficiaire de prestations légales, sur la période 2004-2015, par département



A l'horizon 2015, si les tendances passées se maintiennent, la population bénéficiaire de prestations légales continuera à se concentrer dans le Sud, au détriment des régions du Nord-Est (excepté l'Alsace) et du Massif Central.

Il est cependant important de rappeler que cet exercice comporte un certain nombre de limites, dans la mesure où il ne prend pas en compte l'évolution des facteurs démographiques (fécondité, mortalité et migrations constantes), sociaux (structure familiale constante), économiques (emploi constant) et réglementaires (législation constante). Ainsi, cette projection ne tient pas compte d'éventuels changements de la politique familiale actuellement mise en place.

2. REPARTITION DES COMPETENCES ET DES MOYENS

Les politiques sociales en général, et le domaine de la politique familiale en particulier, font l'objet d'une véritable atomisation en terme de compétences et de jeu des acteurs. Elles concernent aussi bien des instances internationales, que les institutions étatiques, les collectivités locales ou le monde associatif.

Le plus simple, pour notre exposé, est donc d'évacuer en introduction les acteurs mineurs, en ce sens qu'ils ne disposent que d'une influence limitée sur notre politique familiale, et ne semblent pas en mesure d'accroître leur influence à l'Horizon 2015. Ce sont, pour l'essentiel, les organisations internationales hors Union Européenne :

- ⇒ Le Conseil économique et Social de l'Organisation des Nations Unies
- ⇒ Le Fonds des Nations Unies pour la population
- ⇒ Le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF)
- ⇒ L'Organisation Internationale du Travail (OIT)
- ⇒ Le Conseil de l'Europe

Parmi les organisations internationales, l'une semble un acteur plus prégnant : l'OCDE.

2.1 DEFINITION DE LA VARIABLE

La répartition des *compétences* et des *moyens*.

Compétence :

Capacité légale à agir, attribuée à des acteurs, qu'ils soient institutionnels ou non, dans un domaine défini pour une action définie.

Dans le cadre de notre étude, les compétences des acteurs sont leurs possibilités d'agir, de mener à bien leurs missions, dans le domaine des politiques familiales. Cette capacité est généralement définie et encadrée par un dispositif juridique précis (loi, décret).

Pour les organismes de Sécurité sociale, ces compétences relèvent de la loi (cf. article 34 de la Constitution de 1958).

En revanche, concernant le tissu associatif, ces compétences ne sont pas spécifiquement définies : leurs interventions semblent plutôt relever du principe de subsidiarité.

Moyens :

Ensemble des ressources disponibles pour atteindre un objectif, mener à bien une mission.

Dans le contexte présent, les moyens alloués aux acteurs en matière de politique familiale comprennent : les moyens financiers (budgets, modes de financement...), les moyens humains (personnel, qualifications, expérience), les moyens logistiques (immobilier, occupation du territoire...), les moyens en matière de nouvelles technologies, la capacité d'influence (positionnement institutionnel, histoire).

Les moyens financiers ne feront pas l'objet d'une étude approfondie, dans la mesure où le financement des politiques familiales sera étudié dans une fiche variable spécifique.

Par ailleurs, l'étude s'attachera à mettre en exergue les moyens les plus déterminants, ceux dont l'évolution connaît une tendance particulière, ou les plus remarquables : l'ensemble des moyens de chaque acteur ne sera donc pas non plus détaillé.

2.2 GENERALITES

Avant d'entrer véritablement dans le détail de l'étude, il est important de remarquer que, quel que soient l'acteur et le jeu des acteurs, certains déterminants et tendances apparaissent aujourd'hui comme des « constantes ».

3 déterminants forts :

1. Le « dosage » déconcentration / décentralisation : le déterminant de la décentralisation
2. La répartition des compétences Etat / Union européenne : déterminant de l'intégration / de l'approfondissement de l'Europe.
3. La répartition des compétences entre organismes de Sécurité sociale et collectivités locales : déterminant de la territorialisation

Des tendances lourdes :

1. Plus de proximité : la France rêverait d'une nouvelle « République des fiefs » (Yves MENY). Le nécessaire maillage du territoire pour être au plus près des besoins, l'adaptation du service aux spécificités locales, l'autonomisation des acteurs sont autant de préalables pour atteindre cette proximité.
2. Plus d'Europe : élargissement et approfondissement de l'Union européenne sont une constante depuis 50 ans. Et il ne semble pas que les récents événements constituent une remise en cause durable de cette tendance.
3. Plus de libéralisation des secteurs des services, et vers un désengagement de nos acteurs : le social apparaît comme une pierre dans le jardin de la libéralisation des échanges et des services. Le coût croissant des politiques sociales est perçu comme un frein au dynamisme des économies.

Des tendances nouvelles :

- Politique sociale de proximité et territorialisation des politiques sociales se développent : l'aspect social du besoin de proximité est, véritablement, une tendance nouvelle. Au-delà de l'aménagement du territoire, il est maintenant question de développement social local.
- Politique de conseil et d'accompagnement des publics : le soutien à la fonction parentale, par exemple, est une fonction en voie d'expansion.
- Développement des services à la personne et aux familles : crèches d'entreprises, entreprises de crèches, multi-accueil, réforme du statut des assistantes maternelles... Le développement de ces services se fait, de plus – et c'est aussi nouveau –, sur le mode incitatif : la réglementation permet à la société civile ou aux entreprises du secteur privé de se saisir de services à la personne qui, traditionnellement, étaient du ressort des collectivités locales ou des organismes de sécurité sociale. A ce titre, le dispositif BORLOO de développement des services à la personne constitue une illustration de cette tendance.
- Renforcement de la présence des associations familiales et de la société civile dans la politique familiale : le monde associatif, au travers ou non des associations familiales, émerge comme un véritable acteur, force de proposition, groupe de pression, ou acteur de terrain en tant que gestionnaire de services.

2.3 COMPETENCES ET MOYENS DES ACTEURS

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

OCDE

L'OCDE regroupe 30 pays membres.

Ses relations de travail avec plus de 70 autres pays, des ONG et la société civile lui confèrent une sphère d'influence large. L'OCDE dispose d'une influence en matière de politiques familiales, dans la mesure où elle réalise des rapports circonstanciés, thématiques ou par pays, et organise des échanges qui permettent de partager des expériences, des pratiques ou des politiques.

Pour exemple :

Les Ministres des Affaires sociales des pays de l'OCDE se sont réunis à Paris, les 31 mars et 1er avril 2005, pour *examiner comment les politiques sociales peuvent aider les individus et les familles à réaliser pleinement leur potentiel et favoriser la croissance économique*

Thèmes abordés :

- *Comment investir au mieux dans les familles et dans les enfants,
- *Comment instaurer un meilleur équilibre de la politique sociale entre les générations,
- *Comment concevoir des politiques sociales actives pour lutter contre la pauvreté,
- *Comment définir les droits et responsabilités des différents acteurs de la société dans le domaine de la protection sociale.

Ces rapports trouvent souvent un écho important dans la sphère politique occidentale, comme dans les media. En revanche, l'OCDE, comme l'ensemble des organisations internationales, ne dispose pas de compétences propres pour définir des politiques familiales.

L'Union européenne

Compétences :

L'Union ne dispose pas, à proprement parler, de compétences spécifiques en matière de politique familiale au sens où nous l'entendons. Toutefois, le projet de Constitution européenne prévoit un approfondissement de ses compétences en matière de politique sociale.

La Sécurité sociale des travailleurs migrants : les décisions passent de l'unanimité à la majorité qualifiée (55% des Etats membres, représentant 65% de la population de l'Union).

Le Titre III prévoit de garantir une « protection sociale adéquate » et de « lutter contre l'exclusion sociale ».

Le texte prévoit une METHODE OUVERTE DE COOPERATION (MOC) pour l'ensemble de la Sécurité sociale. Cette méthode permettra à l'Union de coordonner l'ensemble des politiques sociales, au-delà de celle des travailleurs salariés et des indépendants.

Intégration de la Charte européenne des Droits fondamentaux dans la Constitution : cela confère à ce texte un caractère d'opposabilité qu'il ne possédait pas jusqu'alors. Les principes énoncés permettront aux ressortissants de l'Union d'ester en justice sur leurs fondements.

Il aborde divers aspects de la politique sociale comme le « droit des personnes âgées » (ART. II-85), ou le « droit de concilier vie familiale et vie professionnelle » (II-93).

Il précise que « Sécurité sociale et aide sociale », fonctionnent « selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales » (II-94).

Par ailleurs, l'Union se préoccupe de politique familiale grâce à deux autres leviers :

- Le Projet de Code civil européen
- La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes
- Les études sur des thèmes ciblés (livre vert sur la démographie, etc...).

Moyens :

Budget total de l'Union : 112 milliards d'€

Les dépenses d'intervention, c'est-à-dire les dépenses liées à des actions et politiques de l'Union, représentent moins de 95 % de ce budget.

La politique de cohésion économique et sociale est la seconde dépense d'intervention avec 33,9 milliards d'euros en 2003 (25% du budget). Elle a pour but de réduire les inégalités de richesse entre les régions et de favoriser leur développement. Elle se traduit par des actions financées par des fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA-orientation, IFOP) et par un fonds de cohésion.

A ce jour, elle vise donc à réduire les disparités territoriales sans se saisir de la politique de la famille.

Rétrospective

Les constats :

Depuis l'Acte Unique de 1986 et le traité de Maastricht de 1992, le processus de création de l'Union connaît une accélération indéniable (traité d'Amsterdam en 1996, traité de Nice en 2000, union économique et monétaire effective en 2002, élargissement à 10 nouveaux pays en 2004, projet de traité constitutionnel en 2004...).

Parallèlement à cette accélération, le processus de construction européenne s'accompagne d'un élargissement de ses missions, ne se limitant plus au simple domaine de l'économie : Europe de la défense (PESC), charte des droits fondamentaux, développement durable, cohésion sociale...

Et au-delà du processus juridique et politique, la réalité socio-économique de l'Europe occidentale plaide pour le développement d'une politique familiale européenne commune : les pays de la « vieille Europe » connaissent une démographie et des problématiques sociales similaires (typiques des pays développés : cf. aussi vieillissement de la population au Japon).

Les analyses dominantes :

Deux analyses dominantes coexistent et s'affrontent :

Une analyse plutôt d'inspiration libérale, qui dénie à l'Union européenne toute velléité de développement d'une politique sociale et qui ne voit, dans les termes du projet de constitution qu'un ensemble de vœux pieux sans conséquences probables. Cette analyse part du principe que les problèmes sociaux trouvent leurs solutions dans la croissance économique : nul besoin, dès lors, que l'Europe économique se préoccupe de politique sociale.

Une analyse plus sociale qui aspire à une Europe plus soucieuse des inégalités, du sous-emploi et de protection sociale. Les partisans de cette analyse considèrent le projet de constitution comme insuffisant eu égard aux besoins actuels de la vieille Europe. Ils souhaiteraient que l'Union incite les Etats à développer une politique sociale globale, concertée et plus volontariste (affichage clair, définition d'objectifs...).

Les analyses CAF :

Le débat sur la compétence de l'Union en matière de politique sociale n'atteint pas encore réellement le réseau des CAF. L'Union suscite l'intérêt des CAF dans le cadre d'études comparatives, de bench-marking. En effet, les CAF se sentent préservées d'une intrusion à court/moyen terme de l'Union dans leur politique (contrairement, par exemple, aux politiques des branches maladie ou vieillesse sur lesquelles les pressions semblent plus fortes).

Indicateurs :

Intégration / Dispositifs juridiques : l'intégration est croissante et les dispositifs sont nombreux. La rédaction d'une Constitution en est le point d'orgue. Toutefois, les dispositifs demeurent, pour l'essentiel, incitatifs.

Budgets : les budgets de l'Union européenne ne sont guère importants. Concernant la politique familiale en elle-même, aucune ligne budgétaire ne lui est consacrée.

Prospective

Tendances :

- Approfondissement, notamment dans le champ des politiques sociales
- Convergence de certaines problématiques sociales dans l'Union : vieillissement de la population, natalité insuffisamment dynamique...
- Politique familiale demeurant de la compétence de chaque Etat membre

Hypothèses d'évolution :

L'Union Européenne, pilote de la politique familiale : L'approfondissement croissant de l'Union pourrait conduire à la détermination d'une politique familiale européenne dynamique pour contrebalancer les déséquilibres démographiques, à la définition d'un code civil européen et d'un code de la famille européen

L'Union Européenne garante du « salut du tout économique » sans politique sociale : Le caractère libéral de la réglementation européenne pourrait conduire à préconiser l'abandon des politiques sociales et familiales, au profit d'une politique économique volontariste de l'Union, de nature à redynamiser la société : tout serait sensé se régler par l'économie.

L'Union Européenne victime de ses politiques sociales : L'Union pourrait aussi implorer, du fait des difficultés rencontrées pour définir des socles communs en matière de politique sociale, face à la diversité des pays membres : chaque Etat redeviendrait pilote de sa politique familiale

L'Union Européenne garantissant le « domaine réservé » des politiques familiales aux Etats membres : L'Union pourrait simplement se désintéresser des matières sociales, coûteuses et difficiles à piloter pour 30 pays, au profit du recentrage sur l'économie et sur la politique extérieure.

L'ÉTAT FRANÇAIS

Définition de la variable

Depuis sa création en 1940, la constitution d'un Ministère spécifique de la Famille n'a pas toujours été systématique dans l'histoire institutionnelle française.

Aujourd'hui, à côté d'un vaste Ministère de la Cohésion sociale, cohabite le Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, la délégation à la famille faisant partie intégrante de cet ensemble.

Compétences :

C'est l'Etat qui, en matière de politique familiale, fixe les orientations et assure le pilotage de l'ensemble des dispositifs.

ART. 34 de la Constitution : « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la sécurité sociale. (...) Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat ».

Son action, toutefois, est relayée par quantité d'institutions et de structures déconcentrées.

Moyens :

Moyens Institutionnels :

Le Comité interministériel de la Famille : il arrête les orientations générales de la politique gouvernementale.

La délégation interministérielle à la famille : elle anime et coordonne l'action des pouvoirs publics, participe à la définition de la politique familiale, organise les travaux ministériels, entretient d'étroites relations avec la branche famille (CNAF), est l'interlocuteur des associations familiales, contribue aux travaux de recherche. Elle est composée d'une quinzaine d'experts.

La conférence de la famille : elle présente, annuellement, les grandes orientations du gouvernement en la matière.

Le Haut Conseil de la population et de la famille : il éclaire le Président de la République et le gouvernement, formule des avis et étudie toute question relative à la démographie (fécondité, migrations, vieillissement...).

Remarque : Non spécialisé dans les études concernant la politique familiale, le Conseil économique et social se saisit, à l'occasion, des problématiques liées à ce domaine.

Moyens organisationnels : déconcentration (12 000 agents)

Le premier acte de la décentralisation avait entamé le dessaisissement des DASS et DRASS, au profit des départements, avec le transfert de leurs compétences sociales, et de 75% des moyens techniques et humains.

La tendance s'est confirmée avec la loi du 13 août 2004 : demeurent la lutte contre la grande exclusion (SDF, demandeurs d'asile) et la politique de formation des formations sanitaires et sociales. Les DASS et DRASS se cantonnent de plus en plus dans un rôle de contrôle et de tutelle, de suivi et d'évaluation des dispositifs.

Moyens budgétaires :

Dépenses de prestations et avantages liés à la famille : 2 519.38 Millions € en 2000, dont 1 436.33 en prestations directes et 29.13 en Action sociale.

Rétrospective

Les constats :

L'Etat développe, depuis une vingtaine d'années, une politique familiale active et diversifiée, appréhendant aussi bien la famille au sens restreint du terme que les accidents de la vie familiale, ce qui le conduit aussi à gérer la précarité.

Les difficultés de financement croissantes que connaît le système français de protection sociale ne plaident plus en la faveur d'une accentuation de cette politique. La branche famille, jusqu'alors excédentaire, apparaît déficitaire depuis deux ans.

Parallèlement à cette politique de diversification, l'Etat poursuit également le processus de décentralisation qui permet de confier, progressivement, des missions sociales aux collectivités locales.

Les analyses dominantes

De toutes les politiques de protection sociale, la politique familiale est toujours apparue comme un domaine réservé de l'Etat. En effet, si la possibilité de déléguer la gestion des prestations liées à la maladie ou à la vieillesse est souvent évoquée dans les études et rapports récents, la délégation de la gestion des prestations familiales apparaît généralement improbable.

En revanche, même si l'Etat demeure le pilote de la politique familiale, l'efficacité de son action est volontiers remise en cause : inégalité des prestations (proposition du Secours Catholique de fiscalisation des prestations familiales), déresponsabilisation des publics aidés, etc...

Les analyses CAF

Les CAF ne remettent pas en cause le pilotage de cette politique au niveau étatique, toutefois, elles constatent l'emprise croissante de l'Etat sur leur gestion locale : mise en réseau des CAF, contractualisation des objectifs et des moyens (conventions d'objectifs et de gestion pluriannuelles), verrouillage des procédures et des moyens par l'uniformisation des outils (schéma directeur informatique). Alors que la branche famille disposait d'une relative autonomie, comparée aux branches de la maladie ou du recouvrement, elle souffre aujourd'hui de fortes restrictions dans leurs marges de manœuvre (sentiment de devenir simple gestionnaire) : en s'assurant de la qualité et de l'homogénéité du service rendu, l'Etat limite concomitamment la liberté locale et la faculté d'initiative des CAF.

Indicateurs ou éléments caractéristiques

Dispositifs légaux désengageant l'Etat : lois de décentralisation...

Multiplication des phases de décentralisation (emploi des termes de « démocratie locale »/ de « démocratie de proximité ») : la démocratie s'exerce au plus près de l'utilisateur,

Délégation de compétences multiples, multiplication des instances d'observation, d'évaluation, de conseil, d'audit et / ou de pilotage (beaucoup de « QUANGO's » à l'anglo-saxonne : hauts conseils..., hauts comités..., conseils supérieurs..., autorités de régulation de...).

Prospective

Le repérage des tendances fortes

- L'Etat consacre d'abord la nécessité de redéployer ses moyens pour développer l'efficacité de l'action publique
- L'Etat-Providence devient l'Etat-pilote, évaluateur (notamment du fait de la décentralisation),
- L'Etat devient aussi contrôleur grâce à une déconcentration allégée, aux moyens techniques et humains limités
- L'Etat affirme, par ses orientations politiques, la tendance à la proximité, au maillage territorial par des incitations légales permettant la création de dispositifs multiples (développement des services aux familles, de l'accompagnement à la fonction parentale, des modes de garde d'enfants, aménagement des statuts des professionnels de la petite enfance, incitation à l'assiduité scolaire...).

L'élaboration d'hypothèses

- Le désengagement de l'Etat au profit de l'Union Européenne : L'Etat se désengagerait complètement de la politique familiale et s'en remettrait, pour sa définition, à l'échelon européen : l'Union européenne deviendrait pilote et régulateur.
- Le désengagement de l'Etat au profit de l'entité locale : L'Etat se désengagerait au profit du local : la politique familiale deviendrait une politique de proximité et se confondrait volontiers avec l'action sociale.
- L'Etat autorité administrative indépendante de régulation des politiques familiales : L'Etat ne définirait plus d'orientations fortes mais régulerait l'activité des collectivités, d'une manière souple et libérale, à la manière d'une autorité administrative indépendante.

LES COLLECTIVITES LOCALES

Définition de la variable

Compétences :

Les compétences des collectivités locales varient en fonction de leur proximité aux usagers : la région est davantage ancrée dans le stratégique, alors que la commune est par essence, l'échelon du pragmatisme et du service de proximité. Les compétences de chacune des collectivités locales seront abordées ci-après.

Moyens :

Dépenses de prestations et avantages liés à la famille : 4 142.8 Millions € en 2000, dont 286.62 en prestations directes et 3 212.88 en Action sociale.

Rétrospective

Les constats :

La stratification des acteurs et des responsabilités génère de la complexité administrative et nuit à la cohérence politique. Toutefois, et malgré la nécessité de prendre des mesures de simplification, l'Etat français peine à supprimer des échelons décisionnels. Le nombre de collectivités locales demeure d'autant plus élevé que le processus de création des EPCI n'est pas achevé.

Les analyses dominantes :

L'ensemble des acteurs institutionnels (Etat, collectivités locales) s'accorde sur la nécessité de simplifier la répartition des compétences, tant au niveau national, qu'au niveau territorial.

Mais ces mêmes acteurs peinent à déterminer quels seraient les interlocuteurs les plus pertinents.

Les analyses CAF :

Les CAF se trouvent peu à peu confrontées aux difficultés que peuvent rencontrer les usagers devant la multiplicité des acteurs, notamment sur le plan territorial. Elles aspirent, et particulièrement en matière d'Action sociale, à une articulation entre les différents décideurs et financeurs de dispositifs (Cf. Politique de la Ville).

Indicateurs ou éléments caractéristiques

Approfondissement de la décentralisation :

Inflation législative :

- ⇒ lois Defferre des 2 mars 1982, 7 janvier 1983, 22 juillet 1983, et 25 janvier 1985,
- ⇒ loi ATR du 6 février 1992,
- ⇒ loi Pasqua du 4 août 1995,
- ⇒ loi Chevènement du 12 juillet 1999,
- ⇒ loi du 13 août 2004, notamment.

Elle s'accompagne de nombreux transferts de compétences.

Budgets respectifs : les transferts de compétences ont entraîné une hausse importante des dépenses des collectivités locales, et donc des niveaux d'imposition (ces différents éléments sont détaillés ci-après).

Prospective

Le repérage des tendances fortes

- Territorialisation des politiques : adaptation aux réalités locales
- Besoin de proximité et de cohérence
- Besoin de responsabilisation des acteurs et de clarification des politiques publiques : spécialisation des collectivités locales
- Multiplication des collectivités locales (spécificité française, qui va à l'encontre des tendances européennes)
- Croissance des dotations d'Etat : l'Etat prend aujourd'hui en charge le tiers de la fiscalité locale, contre 10 % seulement il y a 20 ans.

L'élaboration d'hypothèses

- La territorialisation des politiques et la spécialisation accrue des collectivités locales : La décentralisation pourrait aboutir, à terme, à une vraie territorialisation des politiques publiques. Une telle évolution nécessiterait l'émergence d'une véritable démocratie de proximité. Cette évolution ne pourrait se faire sans une extrême spécialisation des collectivités locales, déjà trop nombreuses.
- La disparition de certaines collectivités locales : La multiplication des strates de responsabilités – trop de collectivités locales – pourrait conduire à la suppression de certaines collectivités.
- Vers une déconcentration déguisée : La poursuite du financement des collectivités par les dotations d'Etat pourrait pervertir les velléités de démocratie locale (déresponsabilisation des acteurs locaux).

La région

Les compétences de la région ne concernent pas directement la politique familiale. Toutefois elles ont un impact important sur celle-ci, dans la mesure où elles permettent le développement économique, social et culturel sur l'ensemble du territoire.

En effet, la région coordonne le développement économique des collectivités territoriales sur son territoire.

Elle aménage le territoire et planifie : définition de la localisation des équipements, infrastructures, transports...

En matière de formation professionnelle, elle définit notamment la formation des travailleurs sociaux.

Sa consécration constitutionnelle récente, sa méconnaissance par le grand public et son extrême spécialisation sur l'économique, l'emploi et la formation, n'en font pas l'interlocuteur privilégié en matière de politique familiale.

Cette tendance pouvant se prolonger jusqu'en 2015, c'est pourquoi la région ne fait pas l'objet d'un développement important.

LE DEPARTEMENT

Définition de la variable

Compétences :

La loi de décentralisation du 13 août 2004 précise que le département est le « chef de file » dans le domaine social (cf. aussi le champ ouvert par le nouvel ART. 72 de la Constitution : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune »).

Il « définit et met en œuvre la politique d'action sociale (...) il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent. Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé » (ART. 121-1 Code de l'Action sociale et familiale).

Il élabore les schémas départementaux d'action sociale.

Il élabore le plan d'insertion et les programmes locaux d'insertion.

Il est responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance.

Il donne les agréments aux assistantes maternelles.

Il intervient donc dans des domaines multiples et nombreux :

- *Aide sociale légale des personnes âgées* :
- mise en œuvre de l'aide personnalisée à l'autonomie (APA),
- pilote l'action publique en la matière,
- coordonne grâce à un système de conventions, l'action de l'Etat et des organismes de sécurité sociale.
- Prestations : aides à domicile (APA), , aides à l'hébergement.
- *Aide sociale à l'Enfance* :
- Mesures d'assistance éducative pour les enfants – à titre expérimental, pour 5 ans, en lieu et place du juge pour enfants - : mesures judiciaires d'aide éducative en milieu ouvert (AEMO).

- Aide sociale
- *Handicap* :
- Versement de l'allocation compensatrice tierce personne (< 60 ans)
- Aides ménagères et auxiliaires de vie
- Aides à l'hébergement

- *Insertion* :
- gestion et pilotage des Fonds d'Aide aux jeunes (FAJ),
- gestion et pilotage des RMI et RMA,
- gestion et pilotage du Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) qui prévoit le Fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Moyens :

Moyens financiers :

Dépenses d'action sociale : elles représentent 53 % du budget de fonctionnement des départements, soit plus de 33 % de leur budget total

Dépenses nettes obligatoires d'aide sociale relevant de la compétence du département

millions d'euros

	1996	2001	2002
ASE	3 904,2	4 499,6	4 767,4
ASPH (y c. ACTP* des 60 ans ou plus)	3 113,4	2 754,3	3 006,0
ASP (hors ACTP* des 60 ans ou plus)	1 125,7	1 671,5	3 207,2
Aide médicale**	1 155,0	16,4	5,6
Serv. dép. d'action sociale	631,2	1 174,9	1 120,4
Charges d'insertion des bénéficiaires du RMI	584,5	727,9	788,3
Frais communs	390,8	476,9	493,4
Total	10 904,8	11 321,5	13 388,3

* Allocation compensatrice pour tierce personne.

** Depuis le 1/1/2000 la CMU, prise en charge par l'État, se substitue à l'aide médicale gratuite.

Source : Ministère de la santé et de la protection sociale, Drees, enquête aide sociale.

Moyens humains :

Services spécialisés : Centres de protection maternelle et infantile (PMI), Centres de planification et d'éducation familiale, etc.

Actions de terrain : service social départemental, avec travailleurs sociaux et conseillers en économie sociale et familiale

Rétrospective

Les constats :

Le département, collectivité locale la plus ancienne après la commune, apparaît renforcé suite aux dernières lois de décentralisation : c'est le principal bénéficiaire des transferts de compétences effectués depuis 1982. Remis en cause lors de l'expansion du phénomène de l'intercommunalité, il apparaît aujourd'hui comme le pilote de l'action sociale sur le territoire départemental. Il exerce des responsabilités dans les quatre domaines d'action suivants, le principal étant bien entendu l'action sociale :

- ⇒ L'aménagement de l'espace et l'équipement.
- ⇒ L'éducation, la culture et le patrimoine
- ⇒ Les actions économiques.
- ⇒ L'action sociale et sanitaire

Depuis la loi du 22 juillet 1983, il a la charge de l'ensemble des prestations d'aide sociale, à l'exception de quelques-unes restant à la charge de l'État et précisément énumérées par la loi (ex : certaines aides en matière de logement, hébergement et réinsertion).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a renforcé le rôle du département dans ce domaine. Elle prévoit, à partir du 1er janvier 2005, que « Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale », en tenant compte des compétences confiées à l'État et aux autres collectivités, et qu'il coordonne les actions menées sur son territoire.

Ces actions sanitaires et sociales sont diverses :

- ⇒ *l'aide sociale à l'enfance* (gestion des dossiers d'adoption, soutien aux familles en difficultés financières grâce à des aides de dépannage)
- ⇒ *l'aide aux personnes handicapées* (politiques d'hébergement et d'insertion sociale)
- ⇒ *l'aide aux personnes âgées* : création et gestion de maisons de retraite, réglementation et gestion de l'accueil familial, gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie.
- ⇒ *l'insertion sociale et professionnelle* : après avoir uniquement pris en charge le volet insertion du revenu minimum d'insertion (RMI), le département pilote intégralement ce dispositif depuis la loi du 18 décembre 2003 dite de *décentralisation du RMI* (ouverture des droits, conditions de versements des allocations, radiations, insertion).
- ⇒ En outre, la loi du 13 août 2004 crée dans chaque département un fonds d'aide aux jeunes (FAJ) placé sous l'autorité du président du conseil général, qui se substitue aux précédents FAJ (loi du 29 juillet 1992) cogérés avec l'État. Ces FAJ nouvelle formule conservent leur mission initiale
- ⇒ *l'aide au logement* : avec la création d'un nouveau fonds de solidarité pour le logement (FSL) dans chaque département depuis la loi du 13 août 2004, le cofinancement de l'Etat disparaît.
- ⇒ *la protection judiciaire de la jeunesse* : pour partie seulement et à titre expérimental pour cinq ans dans certains départements (loi du 13 août 2004).

Dans le domaine sanitaire, le département est notamment responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance. Depuis la loi du 13 août 2004, les départements peuvent également exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles.

Les analyses dominantes :

Le département apparaît incontestablement comme la collectivité locale la plus proche des préoccupations des usagers dans le domaine sanitaire et social. L'ampleur de ses compétences, renforcées par la loi du 13 août 2004, lui permet d'accompagner et de prendre en charge chaque personne, de sa naissance (PMI, agrément des assistantes maternelles...) à son âge le plus avancé (APA, schéma départemental de gérontologie...).

Les analyses CAF :

Les CAF considèrent le département comme un partenaire incontournable mais, de plus en plus, comme un concurrent potentiel. Les deux acteurs œuvrant sur des publics communs, avec des dispositifs semblables, les CAF se sentent menacés dans leurs prérogatives en matière d'Action sociale devant la montée en puissance de cette collectivité locale (notamment dans les domaines de la petite enfance – réseau des assistantes maternelles – et dans les rôles respectifs des services sociaux de terrain).

Indicateurs ou éléments caractéristiques

- Dispositifs légaux renforçant ses compétences en matière d'action sociale (cf. supra : lois de décentralisation)
- Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale : il croît très nettement, pour l'ensemble (essentiellement en matière d'aide aux personnes âgées), excepté dans le domaine de l'aide à l'enfance (stabilité entre 1984 et 2002).
- Dépenses croissantes : + 60% entre 1984 et 2002.
- Dépenses nettes d'action sociale en 2003 : 15,05 milliards € (+ 9% par rapport à 2002, contre +14% pour 2001-2002). Cette tendance se manifeste depuis 2000-2001.
- personnes âgées + 22%. (APA : 1,72 milliard € en 2003 soit + 62%).
- RMI +10% soit 630 millions €
- aide sociale à l'enfance + 4 % (contre +8% en 2002)
- personnes handicapées + 6 % (+11% en 2002)
- autres dépenses + 6.5 % (contre +13%).

Avec le transfert aux départements, depuis 2004, des 4,6 milliards d'euros de l'allocation RMI, les dépenses sociales devraient dépasser les 20 milliards €. Entre 1992 et 2002, les dépenses d'insertion liées au RMI ont augmenté de 121%.

Prospective

Le repérage des tendances fortes

Le département est sorti renforcé d'une période qui avait quasiment programmé sa suppression, mais il demeure une entité intermédiaire entre la région, lointaine, et les EPCI, naissants, qui brouillent la lisibilité de son action (cf. Politique de la ville).

La décentralisation consacre sa spécialisation dans l'action sociale, et également dans les politiques sociales liées à la famille

Le département se positionne comme le pilote local en la matière

L'élaboration d'hypothèses

Le département consacré comme seul acteur local en matière d'action sociale : Le département pourrait poursuivre sa consécration de « chef de file » de l'action sociale, au prix de la disparition d'une collectivité surnuméraire : la commune ou la région.

La disparition du département remise au goût du jour, au profit des EPCI : Au contraire, le renforcement croissant des EPCI, plus proches des usagers, et plus pertinentes géographiquement, pourrait mener à l'effacement progressif du département.

L'INTERCOMMUNALITE

Définition de la variable

Compétences :

Les EPCI ne se saisissent pas directement de politique familiale, mais disposent de larges champs d'action en matière de politique sociale, et notamment d'action sociale.

Les EPCI possèdent un ensemble de compétences dites obligatoires, et d'autres facultatives, dont ils peuvent se saisir au besoin.

Compétences obligatoires des communautés de communes :

- l'aménagement de l'espace
- les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.
- Compétences facultatives (en choisir une) :
- la protection et la mise en valeur de l'environnement
- la politique du logement et du cadre de vie
- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, la construction, le fonctionnement et l'entretien d'équipements sportifs et culturels et d'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Compétences obligatoires des communautés d'agglomérations :

- Programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire (y compris du logement social) et action par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
- Dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et social) d'intérêt communautaire
- Dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance.

Compétences obligatoires des communautés urbaines :

- Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire
- Aménagement de l'espace communautaire
- Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire
- Politique de la ville dans la communauté
- Gestion des services d'intérêt collectif
- Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie

Moyens :

Financiers : fiscalité propre (TPU, notamment, possibilité de percevoir une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation...) et dotations d'Etat.

Humains : variables en fonction du type d'EPCI et des compétences développées. Il est important de remarquer que les EPCI peuvent se donner de Centres intercommunaux d'Action Sociale, et ce à plus forte raison lorsqu'ils n'existent pas dans les communes. En 2003 seuls 150 EPCI avaient pris cette initiative.

Rétrospective

Les constats : remonter au minimum à 10-15 ans en arrière

Les dix dernières années ont consacré la montée en puissance des EPCI, par leur nombre et par l'accroissement de leurs compétences.

Toutefois, l'incohérence des territoires constitués par certains EPCI, souvent construits malgré la géographie et grâce aux partenariats entre élus locaux, ne renforcent pas leur visibilité, ni leur efficacité.

Les analyses dominantes

Le développement des EPCI a été encouragé pour simplifier l'organisation administrative des territoires. Il apparaît aujourd'hui comme l'archétype même de la fausse bonne idée, dans la mesure où, en l'absence de suppression d'un échelon territorial, il a contribué à la complexification du jeu des acteurs.

Les analyses CAF

Le renforcement des EPCI et l'existence de champs de compétences liés aux politiques sociales (notamment en matière de logement ou de politique de la ville) complexifient les relations contractuelles avec les partenaires des CAF.

En effet, les CAF travaillent, le plus souvent, par territoire de projet et par commune : or acteurs et dispositifs se superposent sans se recouper. Dans ce contexte, les CAF ont souvent tendance à omettre l'échelon de l'EPCI (excepté en matière de logement). Elles plaident donc pour une simplification des rôles en la matière.

Indicateurs ou éléments caractéristiques

Les compétences ont été développées grâce à une succession de dispositifs législatifs : loi du 6 février 1992, puis loi Voynet et loi Chevènement du 12 juillet 1999, loi SRU du 13 décembre 2000.

L'accroissement des compétences s'accompagne de la hausse de la fiscalité des EPCI.

Prospective

Le repérage des tendances fortes

Accroissement des compétences et développement des initiatives (accueil des personnes âgées, points d'information, services à domicile, accompagnement scolaire...)

Inconfort de la position de cette nouvelle collectivité locale : mal connue, échelon intermédiaire entre la commune et le département, déficit démocratique (le Président n'est pas élu au suffrage universel direct), territoire pouvant excéder celui des départements...

L'élaboration d'hypothèses

Les EPCI pourfendeurs du département : Les EPCI pourraient devenir les départements de demain, au prix de la suppression de ces derniers : plus pertinente en terme de territoire, plus proche des usagers, plus réactives, plus souples, elles pourraient se saisir de la politique d'aide sociale. Cette hypothèse suppose une vaste réorganisation administrative et politique de nos territoires et donc un grand volontarisme politique.

Les EPCI malades de leur démocratie : Les EPCI, sans réforme profonde de leurs mécanismes de fonctionnement, et notamment de désignation de leurs représentants, pourraient faire les frais de leur déficit démocratique : elles demeurent, aujourd'hui, des collectivités locales peu lisibles pour les citoyens. Elles contribuent à la stratification des compétences qui caractérise notre territoire. Après quelques années d'euphorie créative, les EPCI pourraient alors se voir cantonnées à la portion congrue de leurs compétences obligatoires voire disparaître, faute de ressources propres suffisantes (TPU différemment perçue selon les territoires).

LA COMMUNE

Définition de la variable

Compétences :

L'action sociale y est facultative et concerne à 80% les personnes âgées, à 40% les difficultés sociales, l'enfance et l'adolescence, et à 20% le handicap.

Le développement, plus ou moins important, de ces compétences facultatives, est, fort logiquement, lié à la taille de la commune.

En revanche, le développement des services à la personne est très répandu (7 communes sur 10), notamment dans le domaine de la petite enfance et de l'enfance : halte-garderies, multi-accueil, centre de loisirs sans hébergement...

Les domaines d'intervention sont généralement les suivants :

- *Personnes âgées* : lieux d'accueil (maisons de retraite, centres d'accueil de jour...), services à domicile (soins, repas, aide ménagère...)...
- *Personnes en difficulté sociale* : lieux d'accueil essentiellement (CHRS, FJT, centres provisoires d'hébergement, accueil d'urgence...), information et orientation...
- *Enfance et adolescence* : classes spéciales, lieux de garde d'enfants, CLSH, travail social, conseil et information...
- *Personnes handicapées* : centres d'accueil, transports adaptés, ateliers...

Moyens :

financiers : ils sont très variables en fonction de la taille des communes et du contexte local

organisationnels : présence ou non d'un CCAS.

Lorsqu'ils existent, ce sont les Centres communaux d'action sociale qui gèrent ce type de services, indépendamment des services communaux à proprement parler. 7 157 communes sur 36 679 en disposent.

Une enquête de la Drees réalisée en 2004 démontre que, parmi les communes de moins de 200 000 habitants moins de trois communes sur dix confient toute leur politique d'action sociale au CCAS. Les municipalités de 25 000 à moins de 200 000 habitants sont les plus nombreuses à conserver en direct la gestion d'une partie de leur action sociale (85 % d'entre elles contre 66 % de celles de 10 000 à moins de 25 000 et 58 % de celles de 5 000 à moins de 10 000 habitants).

Rétrospective

Les constats

La France compte 36 679 communes, soit 50% du nombre total de communes sur l'ensemble de l'Europe occidentale. Ses compétences n'ont guère évolué depuis les premières lois de décentralisation (Defferre). Elle a toujours représenté l'échelon territorial de proximité par excellence

Les analyses dominantes

La commune doit, malgré le développement des EPCI, demeurer un échelon territorial majeur car les usagers y sont attachés.

L'hétérogénéité dans la prise en charge, par les communes, des problématiques sociales, ne rend pas ces collectivités très pertinentes en tant qu'acteurs : il paraît difficile d'identifier les domaines de compétences qu'elles pourraient investir seules.

Les analyses CAF

En pratique, la commune reste le principal interlocuteur des CAF en matière de politique sociale et notamment d'action sociale, du fait notamment des actions menées en matière de politique de la ville.

Toutefois les CAF commencent à investir le champ des EPCI, notamment en matière de logement.

Indicateurs ou éléments caractéristiques

Développement du nombre des structures de proximité pour les publics en difficulté

Proportion de communes agissant en direction des personnes âgées : 80% (contre 40% concernant les difficultés sociales, l'enfance et l'adolescence ; 20% pour le handicap)

Prospective

Le repérage des tendances fortes

Demeure l'échelon de proximité pour la précarité,

Spécialisation de l'action sur les personnes âgées

Attachement des usagers à cette structure : 32% des Français souhaitent que ce soit la mairie (devant la CAF) qui intervienne en premier lieu pour la protection sociale en direction des familles.

L'élaboration d'hypothèses

La commune spécialiste des publics âgés : La commune pourrait se positionner comme le seul interlocuteur en matière d'aide sociale des personnes âgées, développant même des partenariats avec les organismes en charge de la gestion des retraites, afin d'offrir un guichet unique sur leur territoire.

La commune spécialiste des publics précaires : Elle pourrait également apparaître comme l'échelon de référence en matière de précarité grâce aux structures d'hébergement, mais surtout grâce à la politique de la ville.

La fin de la commune : Enfin, la commune court le risque de voir ses prérogatives phagocytées par la montée en charge croissante des EPCI. Ceux-ci la dessaisiraient tout simplement de ses compétences en matière d'aide sociale, voire même, à terme, pourraient contribuer à sa disparition.

LES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE

Définition de la variable

Il apparaît inutile d'aborder l'ensemble des régimes de sécurité sociale dans cette rubrique, et ce d'autant plus que nous évoquons le thème de la prospective à l'Horizon 2015 (disparition annoncée des régimes spécifiques des Mines, des agriculteurs, des non agricoles, non salariés, etc... du fait de leur caractère déficitaire, de leur démographie inquiétante ou de leur refonte dans un dispositif plus global comme le « RSI »).

Caisse primaire d'assurance maladie, CPAM : elle ne concerne que peu la famille en tant qu'entité sociale. Elle ne l'atteint que parce que l'enfant est l'ayant droit du parent assuré (schéma traditionnel voire dépassé de la famille). Elle développe, certes, des campagnes de prévention (bucco-dentaires) pour les adolescents, fait des actions d'information.

Union de recouvrement de la Sécurité sociale et des allocations familiales, URSSAF : elle ne touche la famille qu'au travers des « chèques emploi-services » ou de la politique de conseil réalisée auprès des assistantes maternelles.

Caisse Régionale d'Assurance maladie, CRAM : elle n'atteint que la « grand-parentalité ». Or, à ce jour, l'ascendant du parent n'est pas un client des politiques familiales. Il pourrait, à terme le devenir, peut-être, en suppléant aux carences en matière de garde d'enfants à domicile.

Caisse d'Allocations familiales, CAF : l'essentiel des compétences en matière de politique familiale y est, bien entendu, concentré.

60 % des dépenses publiques liées à l'enfance et à la famille proviennent de la branche famille de la Sécurité sociale (10% pour l'Etat, 12% pour les collectivités locales). Ces dépenses sont le fait du versement des prestations légales.

Dépenses de prestations et avantages liés spécifiquement à la famille (hors logement et précarité) : 20 339.26 Millions € en 2000, dont 19 745.83 en prestations directes et 1 326.79 en Action sociale.

Rétrospective

Les constats :

De toutes les branches de la Sécurité sociale, la branche famille est celle qui connaît le moins de difficultés pour équilibrer son budget (contrairement aux branches maladie et vieillesse).

Toutefois, depuis deux déjà, l'augmentation des dépenses de la branche Famille (AVPF, mise en place, en 2004, de la PAJE, etc.) a provoqué un déficit. Celui-ci devrait atteindre 1 milliard d'€ en 2005.

Les analyses dominantes

Pour beaucoup d'analystes, la politique de la branche famille paraît touffue : d'abord centrée sur la compensation du risque /de la charge d'enfant, elle gère aujourd'hui des dispositifs sans rapport avec la famille ou plus axés sur la précarité.

C'est pourquoi, certains auteurs plaident dans le sens d'un recentrage des CAF sur leurs missions de base, « naturelles » (la *famille*, au sens de un ménage avec la présence d'au moins un enfant).

Les analyses CAF

Les CAF ont saisi l'opportunité de la diversification de leurs missions pour investir leur territoire et avec la volonté de s'imposer comme acteur incontournable de la politique sociale départementale.

Toutefois, le caractère confus de leurs missions (trop nombreuses ou peu lisibles pour les partenaires) et l'importance de leurs moyens financiers les cantonnent dans le rôle de banquier de la politique sociale locale.

Et les CAF souffrent d'un véritable manque de reconnaissance de leurs actions de terrain et leur activisme politique.

Indicateurs ou éléments caractéristiques

Nombre de prestations de services en CAF ,

Dépenses : 50,58 milliards d'euros en prestations légales, dont :

* aides aux familles : 21,78 milliards d'euros

* aides au logement : 12,85 milliards d'euros

* aides contre la précarité : 10,36 milliards d'euros

* autres aides légales (dont Avpf, contribution au fonds de solidarité vieillesse et congé de paternité) : 5,59 milliards d'euros

Montant total des dépenses d'action sociale : 2,68 milliards d'euros, dont :

* aides à l'accueil des jeunes enfants : 1,25 milliard d'euros

* aides au temps libre : 0,58 milliard d'euros

* aides à l'accompagnement social des familles : 0,42 milliard d'euros

* aides à l'animation et à la vie sociale : 0,23 milliard d'euros

* aides au logement à l'habitation : 0,17 milliard d'euros

Partenariats : avec instituts d'études pour valoriser leurs données, avec nombre d'associations pour déléguer certaines missions ou les compléter, avec d'autres institutions pour coproduire ou leur déléguer une partie des missions de renseignement / conseil (conventions « CAFPRO »)

Nombre de prestations familiales important

Développement des prestations de services

Budgets de l'Action sociale croissants

Prospective

Le repérage des tendances fortes

Le réseau des CAF demeure l'acteur incontournable en matière de politique familiale, notamment par le nombre et le montant des prestations distribuées

Le réseau des CAF donne l'impression de n'être que simple payeur

Les difficultés liées au financement de la Sécurité sociale sont croissantes : la branche famille demeure pourtant l'une des rares branches connaissant régulièrement des excédents.

Les CAF opèrent un désengagement progressif sur des missions de plus en plus nombreuses qui prend la forme de coopération/ partenariats / contractualisations,

Diversification des missions (de la compensation de la charge liée à l'enfant à la gestion de la précarité et à la politique du logement)

L'élaboration d'hypothèses

Les CAF, championnes de l'enfance et de la famille : Les CAF pourraient se recentrer sur les missions de base : gestion des aides légales liées à la compensation de la charge des enfants, développement de services à la famille. Dans ce cadre-là, elles seraient les promoteurs des services de proximité liés à la petite enfance, de l'accompagnement des parents, du soutien à la scolarité, mais elles abandonneraient les missions liées au développement sociale et à la gestion de la précarité.

Les CAF partenaires et acteurs des politiques locales : Développement des partenariats et valorisation des données donneraient aux CAF d'autres ères d'influence que celles recherchées par la diversification. Les CAF conserveraient leur pluri-disciplinarité en gérant les dispositifs liés à la famille, comme ceux non spécifiques à la famille, avec l'aide de ses partenaires. Dans cette hypothèse, les CAF, en sachant promouvoir leurs savoir-faire, pourraient apparaître comme de véritables acteurs politiques sur le plan local.

Les CAF supplantées par les acteurs locaux : Les CAF pourraient, en outre, perdre leur spécificité à trop se diversifier, à trop diffuser leurs savoirs et savoir-faire sans savoir les valoriser et les protéger. Dans cette hypothèse, elles pourraient facilement être remplacées par des acteurs locaux, institutionnels ou non.

LES ASSOCIATIONS

Définition de la variable

Non spécifiques au domaine des politiques familiales, les associations jouent pourtant un rôle croissant dans le champ du social : leur développement, récent, et la multiplication de leurs partenariats avec les institutions sociales attestent de leur dynamisme.

Compétences :

Le secteur de la santé et de l'action sociale occupe la 3e place. Il est à l'origine de plus de 8 % des créations mais la part des associations de ce secteur dans le monde associatif est en diminution.

Moyens :

financiers : engagement croissant des collectivités publiques. Il est passé de 15 à 25 milliards €, soit de 44 à 54 % de leurs ressources totales. Les associations ayant les budgets les plus élevés sont celles du secteur sanitaire et social (budget moyen 200 000 €). Les départements et les organismes de sécurité sociale participent à hauteur de 9 %.

humains : 10 à 12 millions de bénévoles ; 20 millions de personnes âgées de plus de 14 ans sont membres d'une association. Le secteur sanitaire et social reste le plus pléthorique avec 560 000 salariés, soit 380 000 équivalent temps plein (ETP)

organisationnels : on estime à 1 million le nombre total d'associations. 70 000 associations nouvelles sont créées chaque année (contre 20 000 dans les années 70).

Rétrospective

Les constats

Les associations connaissent, depuis 15 ans, un développement important en France, investissant les sphères sanitaires et sociales et suppléant, bien souvent, les carences des dispositifs existants sur le terrain.

A ce titre elles constituent un véritable catalyseur du lien social.

Les analyses dominantes

La pluralité des acteurs locaux nuit à leur visibilité.

Les associations ont très différentes : coexistent ainsi de véritables entreprises aux budgets importants, des PME, et des entités souffreteuses aux actions mal identifiées. En effet, nombre d'entre elles ne disposent que d'un champ d'action limité.

Les analyses CAF

Les associations constituent un levier et un relais pour l'Action sociale des CAF.

Au-delà de leur financement, un véritable accompagnement de leur développement serait nécessaire pour les renforcer et améliorer leur efficacité (souvent fragiles, moyens humains et financiers faibles, formation des dirigeants incertaine, mauvaise connaissance des règles comptables, etc...)

Indicateurs ou éléments caractéristiques

- Multiplication des associations ayant trait à la famille, l'enfant, le soutien à la parentalité (...),
- Nombre croissant des statuts déposés en préfecture
- Budgets croissants alloués en matière d'action sociale : prestations de services, subventions...
- Participation dans les instances décisionnelles de la politique familiale : conseils d'administration, Conseil économique et social...

Prospective

Le repérage des tendances fortes

- Diversification et maillage territorial, comblent le déficit de proximité des institutions qui se désengagent
- Dynamisme croissant : le nombre de créations d'associations évolue chaque année
- Influence croissante (cf. UNAF)

L'élaboration d'hypothèses

Les associations, filet de sécurité des acteurs locaux et lobby de la politique nationale : Elles se substitueraient, à terme, aux défaillances des collectivités locales et au retrait des organismes de sécurité sociale. Plus souples, aux apparences de démocratie de proximité, permettant aux intéressés de s'investir personnellement dans leur gestion, certaines pourraient devenir de véritables groupes de pression, influents et éclairés.

Les associations, entités fragiles phagocytées par une structure fédératrice unique: Elles seraient assimilées par une association plus importante, fédératrice, qui permettrait d'organiser leurs missions d'une manière homogène et fonctionneraient comme une autorité administrative indépendante. Cette entité pourrait devenir une instance de concertation, de réflexion, un conseil économique et social dédié à la famille.

Les associations, simple symptôme du mal de proximité et vouées à disparaître : Elles ne seraient qu'une étape intermédiaire, permettant aux acteurs institutionnels et locaux de développer, grâce aux partenariats avec elles, leur philosophie de la proximité et leur compréhension de la société civile. Une fois les politiques locales rompues à cet exercice, elles seraient simplement écartées du champ de la politique familiale.

1. CROISSANCE ECONOMIQUE ET POLITIQUE FAMILIALE

1.1 DEFINITIONS ET INDICATEURS

Définition

La croissance économique désigne le processus d'augmentation en volume de la production. En raison de son impact sur le niveau de vie, elle est au cœur des préoccupations de politique économique.

Pour déterminer le potentiel de croissance à l'horizon 2015, le cadre de la théorie néoclassique de la croissance est retenu. Bien que présentant des limites importantes pour l'analyse de la croissance économique, ce cadre reste le plus adapté pour réaliser des projections quantitatives à un horizon de moyen ou de long terme. La croissance potentielle est définie comme le rythme de croissance de l'économie qui ne conduit pas à une accélération de l'inflation.

La croissance économique a des interactions avec la politique familiale via principalement deux mécanismes. Le premier mécanisme est celui de la démographie. Un accroissement dynamique de la population accroît les ressources en main d'œuvre qui est un des facteurs de la croissance économique. Une croissance plus forte permet, à son tour, un financement plus aisé de la protection sociale.

Le second mécanisme est celui des stabilisateurs automatiques. L'existence d'un dispositif de prélèvements et de prestations sociales permet de lisser les effets des fluctuations économiques, à politique familiale inchangée. En période de ralentissement économique, les revenus diminuent et de même les prélèvements tandis que les prestations sociales augmentent. Cet effet est renforcé pour les prestations familiales qui ont comme particularité d'être dans une proportion importante sous conditions de ressources (environ 30 % en 2003, hors prestations de logements qui sont à 100 % sous conditions de ressources). De plus, les décisions discrétionnaires de la part des autorités publiques peuvent être liées à la conjoncture économique mais ce lien est plus difficile à mettre en évidence.

Dans une première partie rétrospective, la contribution à la croissance des différents facteurs est examinée ainsi qu'une analyse des liens entre croissance économique et politique familiale sur le passé. Dans une seconde partie, trois scénarios sont envisagés pour l'horizon 2015.

Les indicateurs

Pour analyser cette relation entre la croissance économique et la politique familiale, la variable retenue pour la croissance est le PIB. Les économistes utilisent différentes méthodes pour mesurer le rythme auquel croît l'économie. La plus courante repose sur le calcul du produit intérieur brut réel ou PIB réel. Le PIB est la valeur totale des biens et des services produits par l'économie. Le terme « réel » signifie que ce total est corrigé de l'incidence de l'inflation.

Pour mesurer l'impact sur la politique familiale, on retient comme variable quantitative les dépenses de prestations familiales et de prestations logements au sens des Comptes de la Protection Sociale. Ces prestations comprennent les allocations mentionnées au code de la Sécurité Sociale⁴ et aussi les montants consacrés à l'action sociale et diverses prestations en nature. Le calendrier des modifications de la législation vient enrichir cette variable quantitative.

Ces indicateurs sont déclinés sous différentes formes, taux de croissance, ratio (part des dépenses de prestations familiales dans le PIB, cycle économique, ...).

1.2 ANALYSE RETROSPECTIVE

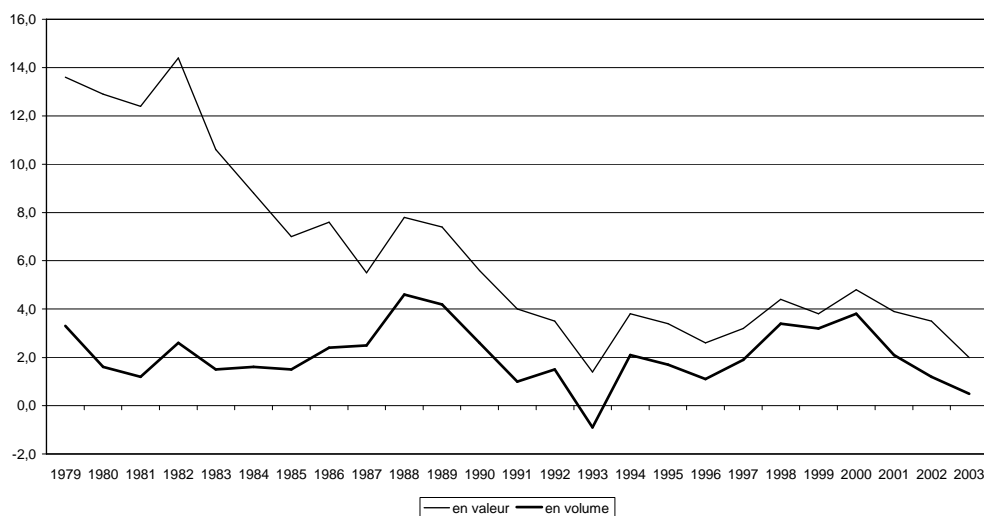
A) Les facteurs explicatifs de la croissance

L'évaluation de la croissance est fondée sur un modèle avec une fonction de production agrégée de l'économie (de type Cobb-Douglas). Les déterminants de cette fonction sont au nombre de trois. Il s'agit des ressources en main d'œuvre, de l'évolution de la productivité globale des facteurs et de l'accumulation du capital.

⁴ Les allocations familiales proprement dites, complément familial versé aux familles de trois enfants et plus âgés de plus de 3 ans, des aides à la garde d'enfant Aged et Afeama, de l'allocation parentale d'éducation des aides aux parents isolés Asf et Api de l'allocation pour jeunes enfants longue versée sous conditions de ressources à partir du quatrième mois de l'enfant et jusqu'à son 3ème anniversaire, de l'allocation de rentrée scolaire versée sous conditions de ressources et l'allocation d'adoption.

Graphique 1 : Taux de croissance du PIB

Taux de croissance du PIB
évolution par rapport à l'année précédente en %
source: INSEE, Comptes de la Nation



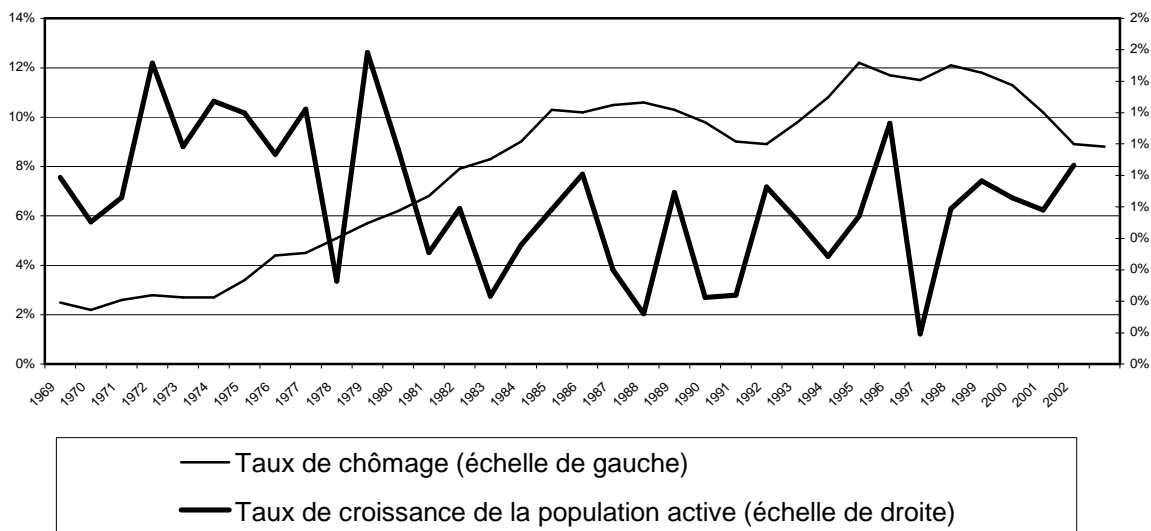
Les ressources en main d'œuvre

Il s'agit de l'emploi potentiel qui est déterminé par l'évolution de la population active tendancielle d'une part et d'autre part du taux de chômage d'équilibre ou structurel.

Les évolutions de la population active dépendent en premier lieu des facteurs démographiques (natalité, mortalité et flux migratoires) et, ensuite des comportements de participation au marché du travail (taux d'activité des différentes catégories de la population en âge de travailler). Depuis la fin des années 60, la croissance de la population active reposait sur les générations nombreuses du baby-boom de l'après-guerre. Le départ à la retraite de ces générations va modifier le niveau et la composition de ce moteur de la croissance. En matière d'activité, les grands mouvements qui ont affecté les comportements se sont stabilisés : la baisse des taux d'activité des jeunes s'est interrompue du fait de l'arrêt du processus d'allongement des études, la hausse de l'activité féminine s'est aussi arrêtée enfin la diminution des flux d'entrée en préretraite a freiné la chute des taux d'activité aux âges élevés.

Graphique 2 : Taux de croissance de la population active et taux de chômage

France métropolitaine (au sens du BIT)



Hors effets démographiques, une amélioration ou une détérioration de la situation du marché du travail a un impact sur les comportements d'activité : c'est l'effet de flexion conjoncturel des taux d'activité. Selon les estimations de l'INSEE (E. Nauze-Fichet (2002)), l'existence d'un effet de flexion lié à la montée du chômage sur la période, ressort significativement sur les jeunes de 20 à 24 ans. Pour les plus âgés, cette hausse du taux de chômage depuis les années 70 a entraîné un effet de flexion plus institutionnel à travers les évolutions des préretraites.

La productivité globale des facteurs (PGF)

La PGF est la part de la croissance qui n'est pas imputable à la croissance des facteurs de production (travail, capital). Elle s'interprète généralement comme du progrès technique. Son analyse est plus qualitative que quantitative.

Tableau n°1 : Taux de croissance annuel de la productivité globale des facteurs

	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000
PGF France	2.02	1.71	0.93	1.09

Source : OCDE

Une analyse réalisée par S. Doisy en 2002 confirme la surestimation des gains sur le début de la période puis sa sous-estimation sur la seconde moitié de la période.

L'évolution du capital

Les observations sur longue période, bien que fragiles, semblent confirmer la stabilité du coefficient de capital en volume. Le coefficient de capital, rapport du stock de capital au PIB est une mesure de la productivité du capital.

Tableau n°2 : Evolution en volume du coefficient de capital

	1913	1950	1973
France	1.64	1.68	1.75

Note : Le coefficient de capital est évalué ici comme le rapport du stock de capital brut hors logement au PNB

Source: Maddison(1991) « *Dynamic force in economic development – a long run comparative view* » Oxford University Press

B) Le rôle contra-cyclique des prestations familiales

Les prestations familiales peuvent être considérées comme un amortisseur du cycle, du fait du soutien au revenu des ménages assuré par les prestations servies. Par ailleurs les impulsions autonomes de politique familiale peuvent renforcer ce rôle. Il semble difficile de mesurer séparément ces deux effets car ils sont liés. Les décisions discrétionnaires de la part des autorités publiques (revalorisation d'un barème, création d'une nouvelle prestation, augmentation exceptionnelle et transitoire d'une prestation, ...) peuvent avoir des conséquences de nature cyclique (cas d'une augmentation de l'allocation de rentrée scolaire) ou de plus long terme (cas de la création d'une nouvelle prestation comme l'APE deuxième enfant).

1) Liens entre le calendrier des modifications de la législation et le cycle économique

Sur la période des 15 dernières années, on peut distinguer trois périodes pour la conjoncture économique : entre 1990 et 1992, l'activité se trouve encore en phase de croissance, entre 1993 et 1996, phase de récession puis reprise à partir de 1997 jusqu'à 2002.

Graphique 3 : Taux de croissance des dépenses de prestations sociales en volume



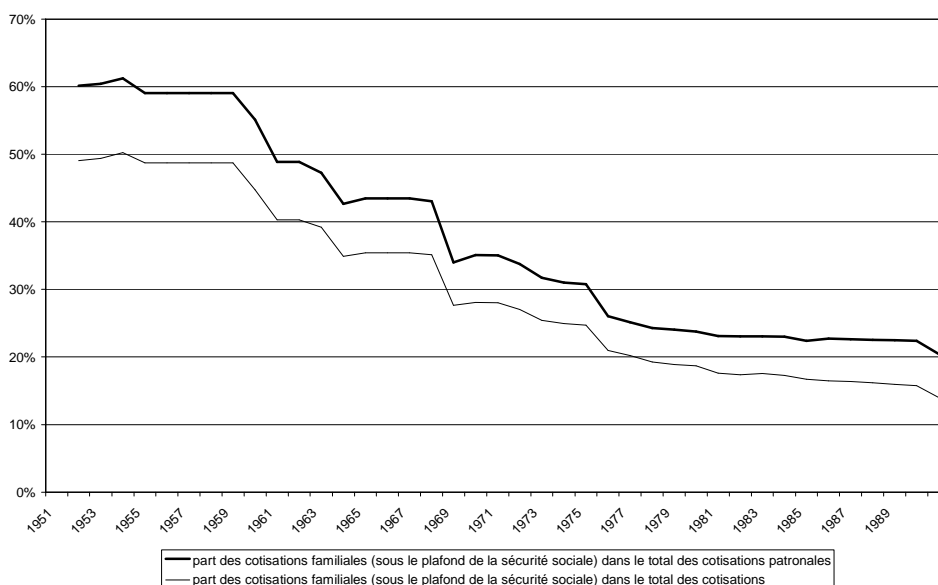
Source : Les Comptes de la Protection Sociales, DREES
Le déflateur utilisé est le prix du PIB

Il semble que la politique économique et le cycle économique soient corrélés mais avec un décalage qui s'explique par, d'une part, le délai de mise en œuvre des mesures et, d'autre part, le retard des effets du retournement de cycle. (en 1993, encore des mesures expansionnistes, en 1994, l'APE au deuxième enfant politique de l'emploi visant à diminuer le nombre de chômeuses, 1996 : des mesures restrictives comme la mise sous conditions de ressources de l'AJE, de même 1997 plusieurs mesures ayant pour objectif de diminuer les dépenses comme les indexations sur les prix et il faut attendre la fin de l'année et 1998 pour retrouver un courant de mesures plus généreuses).

2) Le poids des prestations familiales dans l'ensemble des prestations sociales

On ne dispose pas de séries longues sur les dépenses de la protection sociale mais, du côté des recettes, des prélèvements sur les salaires au niveau du SMIC. Elles sont cependant représentative de la part de chaque risque dans le total des prestations car jusqu'en 1990, date d'instauration de la contribution sociale généralisée, ces recettes assuraient le financement de la protection sociale. Le graphique suivant décrit l'évolution des taux de cotisation par risque au niveau du SMIC (pour un salaire de l'ordre d'un plafond de la sécurité sociale). La part des cotisations familiales dans l'ensemble des cotisations était largement dominante en 1950 avec 50 % du total des prélèvements. Elle ne représente plus en 1990 qu'un peu plus de 10 % de l'ensemble des prélèvements.

Graphique 4 : Evolution des cotisations sociales allocations familiales



Source: INSEE

1.3 LES PROJECTIONS POUR 2015

A) Présentation

On distingue deux horizons de projection de la croissance potentielle :

- un horizon de long terme où la croissance potentielle résulte de la croissance des ressources en main d'œuvre et du progrès technique. A cet horizon, le capital, supposé infiniment cumulable, s'ajuste ;
- à court et moyen terme, la croissance potentielle peut être transitoirement stimulée par une augmentation des taux d'investissement ou des taux d'emploi.

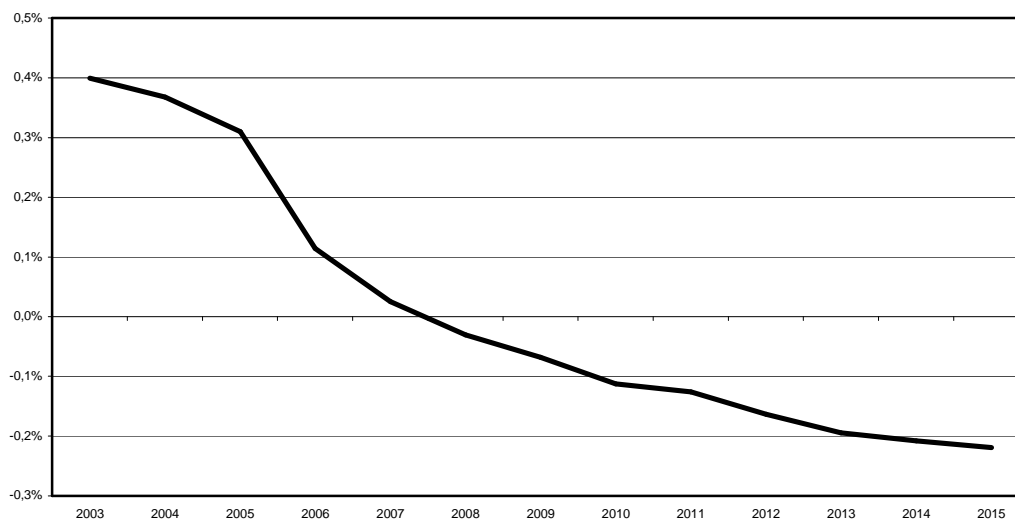
Le scénario de référence n'a pas un statut de prévision des évolutions économiques à l'horizon 2015. On sait que ces évolutions seront caractérisées par des cycles et des accidents qui sont par nature impossibles à prévoir. Il ne s'agit pas non plus d'un scénario « central », intermédiaire entre un scénario « bas » défavorable et un scénario « haut » favorable. C'est un scénario volontariste fondé sur des hypothèses de remontée des taux d'investissement et de stabilité de l'environnement international.

Scénario 1 : Scénario de référence

Dans ce scénario, il est supposé que l'économie rejoint son sentier de croissance équilibrée en 2016. Le capital productif est alors ajusté aux besoins de la main d'œuvre et de la technologie. La croissance potentielle de l'économie française serait de l'ordre de 2.3 % sur la période 2005-2007 puis s'infléchit progressivement sur la période 2008-2015 vers une croissance de l'ordre de 1.9 %. Ensuite, le rythme de croissance potentielle est celui du long terme. Il n'est alors plus contraint que par la progression de la population active et celle du progrès technique et est sur un rythme de 1.6 % par an. Lorsqu'on examine les évolutions du Pib sur les dernières décennies (cf. graphique 1), cette croissance potentielle n'implique pas de rupture brutale avec le passé.

L'hypothèse retenue pour l'évolution de la population active correspond au scénario de projection de l'INSEE de 2002 sur la base des données du recensement de 1999 (cf. Graphique n°5).

Graphique 5 : Projection de population active (scénario de référence)



Source : INSEE

On suppose ainsi une poursuite des tendances démographiques conjointement avec le maintien d'un taux de chômage structurel proche de 9,5 %. Dans ce scénario, la croissance de la population active ralentirait jusqu'en 2006 et deviendrait négative à partir de 2007. Pour la PGF, la projection de cette tendance repose sur l'extrapolation des tendances passées. L'hypothèse retenue pour les gains moyens de PGF est celle d'un taux de croissance d'1.2 % par an.

Les hypothèses retenues pour l'évolution du capital sont celle du scénario de référence de E. Bretin (2004). Il suppose une accumulation dynamique de capital qui vient combler un retard accumulé par rapport à la croissance potentielle. En effet, les années récentes de mauvaises conjonctures ont conduit à un creusement de l'écart entre la croissance observée et sa tendance de long terme.

Pour rejoindre le sentier de croissance équilibrée en 2016, l'investissement redeviendrait dynamique et conduirait à une croissance du stock de capital rapporté au PIB de l'ordre de 0.4 % sur un rythme annuel entre 2005 et 2007 puis de 0.2 % sur 2008-2015.

Il s'agit des hypothèses basses retenues par E. Bretin (2004). Dans son scénario haut, il suppose en effet une hausse de la productivité du capital en volume de 0.5% par an. Cette dernière hypothèse correspond à la moitié de la moyenne observée depuis 1975.

Tableau n°3 Décomposition de la croissance jusqu'en 2015 (Scénario de référence)

Evolutions annuelles moyennes	2005-2007	2008-2015
Croissance de la population active (a)	+0.2%	-0.1%
Taux de chômage	9,5%	9,5%
Variation du taux de chômage (b)	0	0
Croissance des ressources en main d'œuvre (a)-(b)	+0.2%	-0.1
Croissance de la PGF	+1.2%	+1.2%
Croissance de la productivité du travail (effet de la PGF pondéré par la part des salaires dans la valeur ajoutée)	+1.7%	+1.7%
Variation de la productivité du capital (coefficient de capital)	+0.4%	+0.2%
Croissance du PIB	2.2%	1.9%

Note : le coefficient retenu pour la fonction de production agrégé de Cobb Douglas est de 1/3 .

La croissance du Pib est fonction du progrès technique et de la croissance des facteurs de production pondérés par leur part dans la valeur ajoutée.

Le scénario de référence comporte naturellement de nombreuses incertitudes, en particulier sur les ressources en main d'oeuvre.

Les évolutions spontanées de la population active en particulier en ce qui concerne les variations des taux d'activités aux âges élevés sont faibles. En revanche les variations du chômage constitueront la principale variation des ressources en main d'oeuvre à l'horizon 2015.

Scénario 2 : le scénario volontariste de plein emploi (variante taux d'activité)

Ce scénario correspond au scénario du retour au plein emploi de la fiche « emploi et travail ». Il s'agit d'un scénario volontariste avec une augmentation de la population active à l'horizon 2015 de l'ordre de 2 millions de personnes et une baisse du taux de chômage de 4 points par rapport au scénario de référence.

Cette hausse du taux d'emploi serait susceptible de renforcer la croissance potentielle d'environ 0.4 point par an jusqu'en 2015. Cet effet bien que permanent sur le niveau du PIB tendanciel n'est que transitoire sur son taux de croissance. Il disparaît dès que le taux de chômage se stabilise.

Scénario 3 : Les facteurs de demande

Sur la première partie de l'horizon de projection, quelques éléments concernant la demande peuvent être discutés. La croissance de la consommation (1.9 % en 2004) a constitué le dernier moteur de croissance au début des années 2000 mais devrait, selon l'OFCE (2004) être moins dynamique sur la suite de la période. En effet, l'augmentation du chômage, la hausse des prélèvements pour financer le système de protection sociale devrait vraisemblablement engendrer un comportement prudent des ménages qui se traduirait par un maintien du taux d'épargne à un niveau déjà élevé.

La consommation ne pourrait stimuler la croissance que sous l'hypothèse d'une forte baisse du taux d'épargne. Cette baisse suppose un changement structurel important mais pas impossible (Restauration de la confiance des ménages dans les réformes de la Protection Sociale visant à assurer un niveau de pension et de soins satisfaisants). En effet, le début des années 80 avait vu une forte baisse du taux d'épargne des ménages de 18 % en 1982 à 12 % en 1988. Cette baisse était liée d'une part à la période de désinflation et d'autre part à la déréglementation financière qui avait favorisé l'endettement des ménages.

En conclusion, la politique familiale peut être modifiée dans ses objectifs et ses priorités mais son financement sera fortement contraint. En effet, à l'horizon 2015, selon le scénario de référence, la croissance potentielle ne laisse présager que de faibles marges de manœuvre pour les dépenses de protection sociale. Parmi celles-ci, le risque famille n'est pas

le plus lourd⁵. De plus, le poids des dépenses de retraites ainsi que dépenses de santé va s'accroître. Selon le premier rapport du COR, la hausse des dépenses du risque vieillesse-survie serait d'environ 1 point de PIB entre 2005 et 2015 et, sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1 %, la hausse du poids des dépenses de santé dans le PIB serait de l'ordre de 0.8 point au même horizon (annexe du rapport n° 424 du Sénat de la commission des affaires sociales).

Tableau n°4 : Les principales évolutions de la législation entre 1990 et 2003

1990	Passage de l'âge limite des versements des prestations familiales de 17 à 18 ans
1991	revalorisation de la bmaf en fonction de la hausse des prix prévisionnel hors tabac Entrée en vigueur de l'AFEAMA (prise en charge des cotisations)
1992	Majoration de l'AFEAMA (prise en charge d'une partie du salaire)
1993	réduction d'impôt en faveur des familles dont les enfants poursuivent des études secondaires ou supérieures Majoration de l'Allocation de rentrée scolaire (remboursée par l'Etat)
1994	Réforme de l'APE extension au deuxième enfant reconduction de la majoration de l'ARS
1995	modification de l'AGED qui correspond maintenant au montant total des cotisations dues revalorisation du complément de l'AFEAMA Création d'une allocation d'adoption majoration de l'ARS maintenue
1996	Mise sous condition de ressources de l'allocation jeune enfant non revalorisation des prestations réduction de l'ARS majorée
1997	intégration des prestations familiales dans l'assiette de la CRDS indexation des plafonds de ressources sur les prix au lieu du smic majoration de l'ARS de 1995 reprise revalorisation rétroactive de la BMAF
1998	Passage de l'âge limite des versements des prestations familiales de 18 à 19 ans Mise sous conditions de ressources des allocations familiales (sur 10 mois) maintien de l'ARS majorée
1999	passage de l'âge limite des versements des prestations familiales de 19 à 20 ans pour les jeunes inactifs Retour à l'universalité des allocations familiales/baisse du plafond de quotient familial maintien de l'ARS majorée
2000	pérenisation de la majoration de l'ARS
2001	Modulation en fonction des ressources de la famille du complément AFEAMA
2002	Création du congé de paternité Création d'une allocation différentielle pour les personnes dont les ressources sont juste au-dessus du plafond pour l'ARS
2003	Création d'une allocation forfaitaire versée pendant un an pour familles d'au moins 3 enfants quand l'aîné atteint 20 ans

Références :

Les notes réalisées pour élaborer le scénario économique du premier rapport du COR : il s'agit d'une note de la Direction de la Prévision et d'une note de l'OFCE.

E. Bretin, Analyses économiques n° 48, Septembre 2004

E. Nauze-Fichet (2002) « Projections de population active en 2050 », Economie et Statistique n° 355-356

« Désindustrialisation, délocalisations », Rapport du CAE, Février 2005.

Doisy S.(2002), « La croissance potentielle de l'économie française: une évaluation », revue économique n° 3, volume 53

Lettre de l'OFCE n° 254, Octobre 2004.

⁵ En 2003, 43 % des prestations étaient versées au titre du risque vieillesse, 35 % au titre du de la santé, 9,5 % au titre de la famille-maternité, 7,9 % au titre de l'emploi, 3% au titre du risque logement et 1,4% pour le risque exclusion (essentiellement le RMI).

2. EMPLOI ET TRAVAIL

L'emploi est une variable clef pour l'ensemble du système de protection sociale puisque son financement repose avant tout sur les revenus du travail. L'emploi est également une variable clef spécifique pour la politique familiale, qui cherche à permettre la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle. Le développement de l'activité féminine est-il compatible ou contradictoire avec le maintien du taux de fécondité ? De nombreuses études ont été menées sans qu'une réponse claire et définitive ne soit apportée : il reste qu'une corrélation positive entre fécondité et travail des femmes a été mise en évidence depuis deux décennies dans la plupart des pays européens, en dehors des pays de l'Europe méridionale.

Trois scénarios prospectifs sont proposés :

- un scénario qui retient un infléchissement de la population active du fait du vieillissement démographique à partir de 2006 et un chômage persistant ;
- un scénario « sur le chemin du plein emploi » dans lequel l'infléchissement de la population active est repoussé au-delà de 2015, grâce à une remontée des taux d'activité ;
- un scénario du développement des emplois précaires, peu qualifiés, en particulier dans le secteur des services : le recul important du taux de chômage masquerait alors une situation importante de sous-emploi.

2.1 DEFINITIONS ET INDICATEURS

L'emploi désigne tout travail faisant l'objet d'un contrat et donnant droit à une rémunération. Ainsi, occuper un emploi, c'est non seulement exercer une activité rémunérée, mais aussi bénéficier d'un statut qui définit la condition sociale d'un individu. Il s'agit d'une variable fondamentale qui est :

- un facteur primordial de la croissance économique,
- la source principale des revenus pour une majorité d'individus,
- une composante essentielle du mode de vie (du fait notamment du temps qui est consacré au travail),
- un élément déterminant de la structuration des groupes sociaux et des relations qu'ils entretiennent.

L'emploi est une variable clef pour l'ensemble du système de protection sociale puisque son financement repose avant tout sur les revenus du travail. L'emploi est également une variable clef spécifique pour la politique familiale, qui cherche à permettre la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle. En France, la politique familiale a choisi d'afficher une relative neutralité : des mesures visent aussi bien à soutenir l'offre de travail pour les deux parents avec le développement d'une offre de modes de garde pour les jeunes enfants, qu'à favoriser le retrait d'activité en offrant un revenu de substitution au parent (en général la mère) qui souhaiterait interrompre son activité pour s'occuper des enfants.

Quelques indicateurs :

- ⇒ **Population active** : elle regroupe les personnes de plus de 15 ans ayant un emploi (population active occupée) et les chômeurs.
- ⇒ **Population active occupée** : au sens du BIT, les actifs occupés sont les personnes de plus de 15 ans qui ont travaillé au cours de la période de référence, ne serait-ce qu'une heure (ou qui étaient en congés payés, en formation pour une entreprise ou en arrêt maladie sous certaines conditions de durée)
- ⇒ **Chômage** : le chômage est le plus souvent entendu « au sens du BIT ». Un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui :
 - n'a pas travaillé au cours de la semaine de référence,
 - est disponible pour travailler,
 - a entrepris des démarches de recherche d'emploi ou a trouvé un emploi qui commence plus tard.

La frontière entre chômage, activité et inactivité est cependant parfois floue. Il importe ainsi de pouvoir identifier les catégories d'emploi qui se trouvent à la « lisière » du chômage. C'est ainsi qu'est avancée la notion du sous emploi.

- ⇒ **Sous emploi** : au sens du BIT, les personnes en sous emploi sont celles qui ont un emploi mais qui souhaiteraient travailler davantage : celles qui travaillent à temps partiel et souhaitent travailler davantage, celles qui travaillent à temps plein et qui ont involontairement moins travaillé que d'habitude, pour cause de chômage partiel ou d'intempéries par exemple.

Les ratios les plus couramment utilisés :

- **taux d'activité** : ensemble des personnes actives sur ensemble de la population de plus de 15 ans,

- **taux d'emploi** : ensemble des personnes de plus de 15 ans ayant un emploi (actifs occupés) sur l'ensemble de la population de plus de 15 ans,
- **taux de chômage** : nombre de chômeurs au sens du BIT rapporté à la population active.

2.2 ANALYSE RETROSPECTIVE

Population active

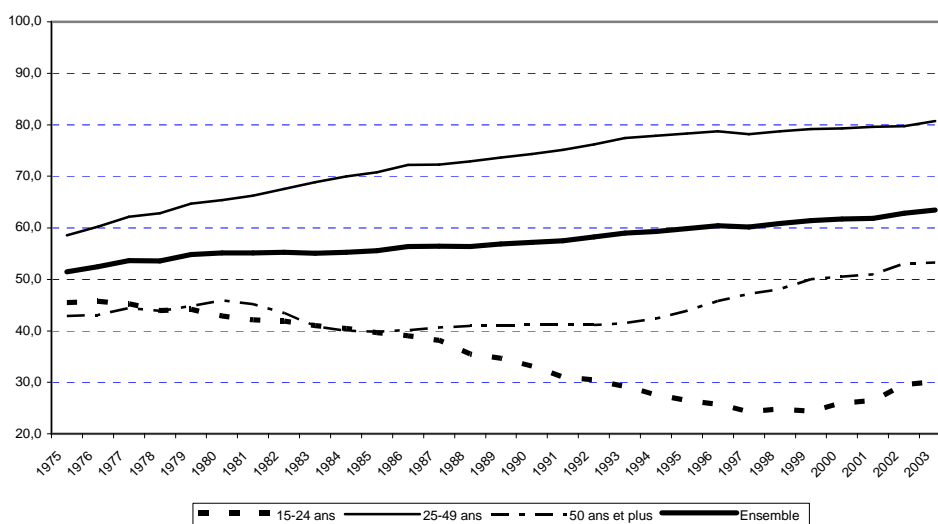
Au début de 2003, la France métropolitaine comptait près de 27 millions d'actifs. La progression de la population active a été importante ces trente dernières années, de l'ordre de 6 millions de personnes.

On peut distinguer fondamentalement deux types de facteurs d'évolution de la population active :

- les facteurs proprement démographiques : fécondité, mouvements migratoires et, dans une moindre mesure, mortalité. Ces facteurs déterminent le niveau et la structure par sexe et par âge de la population en âge de travailler ;
- les facteurs liés au comportement d'activité des individus : à examiner en particulier la participation au marché du travail des jeunes, des femmes, des personnes âgées de plus de 55 ans.

Sur les trois dernières décennies, c'est exclusivement le dynamisme de la démographie qui a contribué à la croissance de la population active. Le deuxième facteur d'évolution, les comportements d'activité, a pour sa part eu une contribution légèrement négative : deux mouvements contraires ont en effet conduit à une légère décreue du taux d'activité global, jusqu'à la moitié des années 1990 : recul du taux d'activité des jeunes de moins de 25 ans, et des salariés plus âgés (à partir de 50 ans) qui expliquent une baisse sensible du taux d'activité masculin, en partie compensé par un relèvement continu du taux d'activité féminin (en particulier sur la tranche d'âge 25-49 ans).

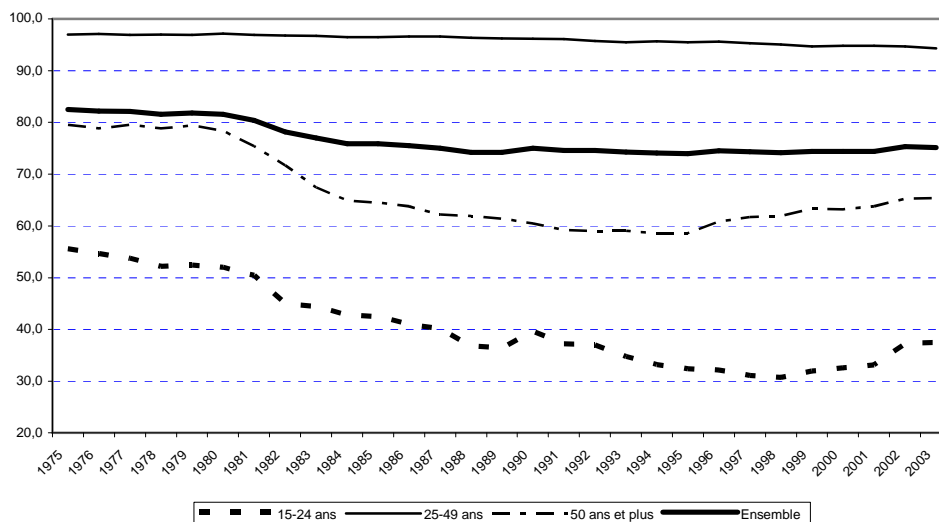
Evolution du taux d'activité des femmes



Source : INSEE

On remarque depuis quelques années que les grands mouvements qui ont affecté les comportements d'activité sur le passé ont tendance à se stabiliser. Pour les plus jeunes, la baisse du taux d'activité s'est interrompue en liaison avec l'arrêt du processus d'allongement des études et l'activité est repartie à la hausse depuis la fin des années 1990. Pour les salariés les plus âgés, en particulier les hommes, le recul de l'activité semble enrayé, sans doute du fait du tarissement des programmes de préretraites et de la mise en œuvre de la réforme des retraites en 1993. S'agissant des femmes enfin de la tranche d'âge 25-49 ans, la progression continue de l'activité semble avoir perdu de son dynamisme en plafonnant autour de 80 %.

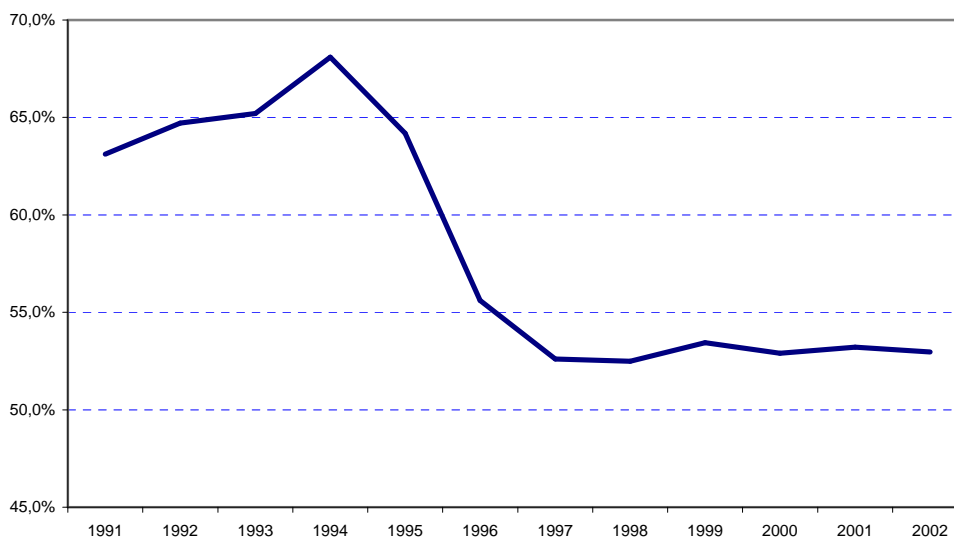
Evolution du taux d'activité des hommes



Source : INSEE

L'évolution du taux d'activité des femmes pour la tranche d'âge la plus active des 25-49 ans mérite ici un examen particulier. Après une progression continue pendant les années 60 et 70, le rythme de hausse s'est ralenti au milieu des années 80, et surtout dans les années 90. Même si le lien avec la conjoncture économique est incontestable, il apparaît manifeste que le dispositif de politique familiale encourageant le retrait d'activité avec la mise en place de l'allocation parentale d'éducation (création en 1985 pour les mères de trois enfants, et surtout extension en 1994 au deuxième enfant) a joué un rôle déterminant. Le taux d'activité des mères de deux enfants (dont un de moins de trois ans) a ainsi régressé de l'ordre de 15 points en quelques années (cf. graphique ci-après). Des études montrent qu'après ce congé parental, la moitié des bénéficiaires reprennent un emploi, les autres se retrouvant soit au chômage, soit en situation d'inactivité (qui s'est ainsi développée à l'occasion de cette interruption).

Taux d'activité des mères de deux enfants (dont un de moins de trois ans)

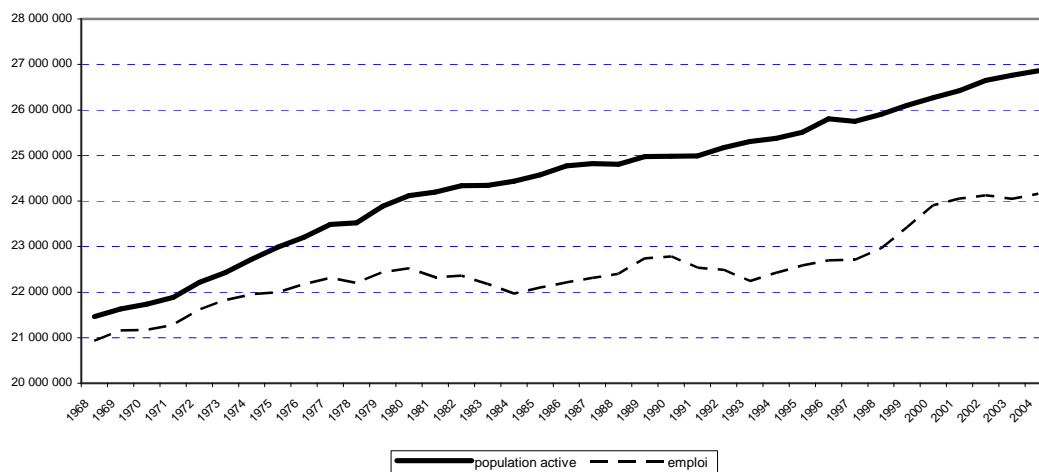


Source : INSEE, Enquêtes Emploi

Population active et emploi

Simultanément à la croissance forte de la population active sur le dernier quart de siècle, le chômage s'est considérablement développé dans notre pays : on dénombre de fait 2,7 millions chômeurs en France à la fin 2004, soit 10 % de la population active. Le chômage frappe en particulier les jeunes, les non diplômés et les femmes.

Evolution de la population active et de l'emploi



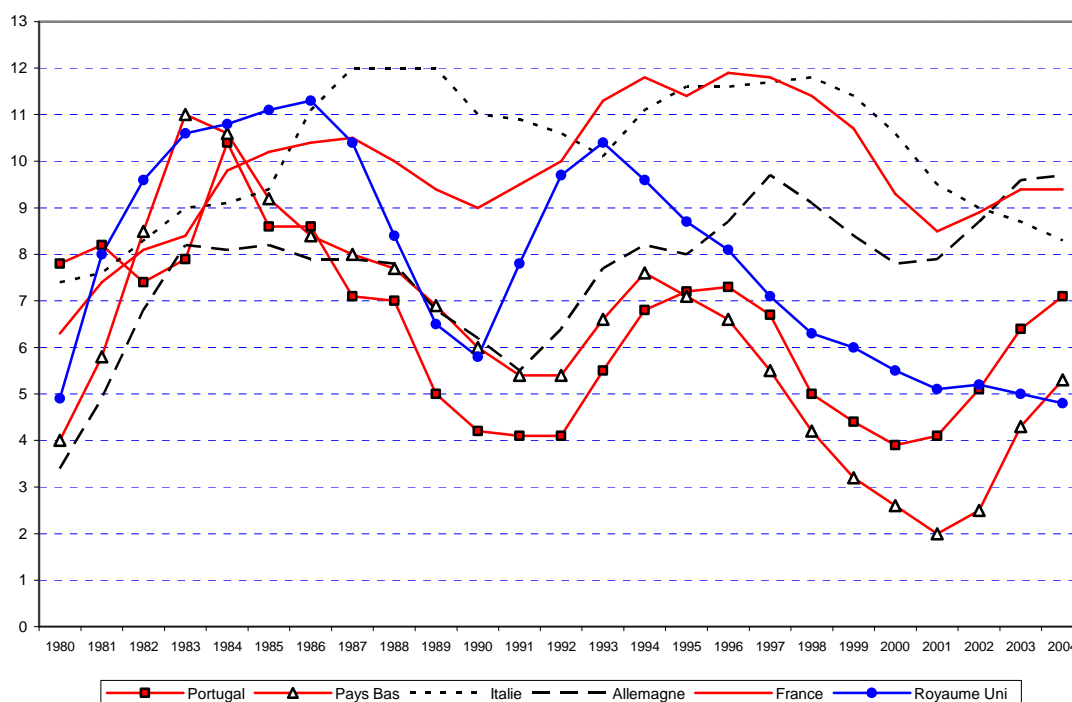
Source : INSEE

Ceci a pu conduire à proposer une explication simple de l'ampleur du chômage : partant de l'hypothèse d'une croissance de l'emploi indépendante des évolutions démographiques, toute progression de la population active conduirait à augmenter le chômage. Cette hypothèse ne résiste cependant pas à l'examen des données sur longue période dans plusieurs pays : à horizon de plusieurs dizaines d'années, le nombre d'emploi finit par répondre aux nombres de personnes souhaitant travailler, à moins que des rigidités ne génèrent un chômage structurel. Ce n'est pas parce qu'un pays a plus d'actifs qu'il a pour autant plus de chômeurs. On remarque au contraire que les taux de chômage sont plus faibles là où les taux d'activité sont les plus élevés. Les données de l'OCDE montrent que les pays les moins dynamiques démographiquement sont ceux où la croissance de l'emploi est plus faible, et au contraire les pays les plus dynamiques ont une croissance de l'emploi équivalente à celle de la population active, sans développement du chômage.

Ce constat est important dans la mesure où il conduit à écarter les solutions malthusiennes fondées sur l'idée que la quantité de travail serait donnée et ne serait pas suffisante pour tous. En particulier, le vieillissement de la population, qui se traduira par une réduction de la population en âge de travailler, n'entraînera pas mécaniquement de diminution du chômage.

Le taux de chômage a varié au cours du temps. Dans certains pays, le chômage a fluctué essentiellement en fonction de la croissance et aucune évolution tendancielle ne peut être identifiée ; dans d'autres, on note bien des fluctuations, mais qui s'accompagnent d'augmentations par paliers, faisant ressortir une tendance plus structurelle. Ainsi, après une montée du chômage commune à tous les pays développés à la suite du premier choc pétrolier, les différences se sont accentuées ces dernières années entre les pays qui ont su résoudre en grande partie leur problème de chômage et ceux qui n'y sont pas parvenus. On ne peut plus dire, comme dans les années 1980, que le chômage frappe toutes les économies développées ou encore qu'il s'agit là d'un phénomène européen.

Evolution taux de chômage



Source : FMI, base de données pour les perspectives économiques mondiales

Cette persistance d'un chômage élevé dans quelques pays européens s'accompagne généralement de taux d'emploi bien plus faibles : pour la France, le taux d'emploi s'élève ainsi à 63,2 % en 2003, nettement inférieur aux taux des pays nordiques ou de celui du Royaume Uni (ou l'on dépasse 70 %) : d'une part le chômage en France est plus important et d'autre part les taux d'activité y sont plus faibles. Cette faiblesse du taux d'emploi en France provient en partie des dispositifs d'incitation au retrait d'activité : préretraites pour les salariés les plus âgés, prolongement des études ou de stages pour les jeunes, revenus de substitution pour les mères de famille.

En tenant compte en outre du nombre total d'heures travaillées, et du phénomène de sous-emploi identifié (il correspond selon le dénombrement de l'INSEE à près de 5 % de la population active occupée), il ressort que **le degré d'utilisation des ressources en main-d'oeuvre est en France particulièrement faible**. Le nombre d'heures travaillées par personne occupée est en effet en France parmi les plus bas de la zone OCDE, sous l'effet de la réduction des horaires effectués par les travailleurs à temps complet, et sous celui de la montée en charge du travail à temps partiel, en particulier chez les femmes.

Structure de l'emploi

Dans le même temps, la structure de l'emploi s'est considérablement modifiée au cours des trois dernières décennies : le poids des secteurs de l'agriculture et de l'industrie a diminué de la moitié pour ne représenter qu'un peu plus du quart de la population active occupée, tandis que le secteur tertiaire s'est développé massivement pour peser aujourd'hui à hauteur de quasiment 75 % des emplois en France. Ce fort recul de l'importance de l'emploi industriel est commun à l'ensemble des pays de l'OCDE. Il est particulièrement remarquable cependant de noter que la faiblesse du taux d'emploi en France, en comparaison avec d'autres pays, trouve surtout son origine dans le secteur tertiaire, en général protégé de la concurrence étrangère.

Ainsi, contrairement à l'idée reçue selon laquelle la rareté de l'emploi en France serait imputable à une insuffisante compétitivité et à l'ampleur des délocalisations, le déficit d'emploi se situe essentiellement dans le secteur des services. Une analyse plus fine révèle que le déficit d'emploi est particulièrement marqué dans les secteurs du commerce, de la restauration, et de l'hôtellerie. Si la France avait le même taux d'emploi que les Etats-Unis dans l'ensemble de ces trois secteurs, elle créerait 3,4 millions d'emplois supplémentaires, ce qui est plus que suffisant pour résorber le chômage. Des gisements d'emplois sont donc importants dans notre pays : il convient d'identifier les barrières internes qui empêcheraient leur libération.

L'évolution des formes d'emploi : plus d'emplois précaires et développement du travail à temps partiel

L'emploi salarié à temps plein et à durée indéterminée est toujours considéré comme la norme, mais depuis trente ans, les modalités d'emplois se sont diversifiées. Les emplois temporaires, c'est à dire les contrats à durée déterminée (CDD) et l'emploi intérimaire, viennent changer les statuts d'emplois. Ce mouvement est amplifié par une politique de l'emploi (cf. plus bas) largement orientée vers les mesures d'insertion proposées, pour la plupart, sous forme de contrats à durée limitée.

On désigne habituellement ces emplois qui se distinguent de la norme de référence, d'emplois à « formes particulières ». Au printemps 2002, près de 10 % des salariés travaillent ainsi sous un statut particulier. Globalement, le nombre d'emploi « atypiques » a été quasiment multiplié par trois entre 1985 et 2002. Dans le même temps, l'effectif des autres salariés employés dans le privé ou dans le public (sous CDI) est resté pratiquement stable. Dans le contexte de fortes incertitudes économiques et de certaines rigidités sur le marché du travail, le CDD ne jouerait plus en France seulement le rôle d'amortisseur conjoncturel mais constituerait une modalité d'embauche utilisée de plus en plus souvent pour prévenir les situations de sureffectif. Ce phénomène serait particulièrement marqué, puisque la DARES évalue désormais à plus de 70 % la proportion des embauches qui se font sous la forme d'un emploi à durée limitée. Ce développement des CDD, qui touche en particulier les jeunes et les femmes, est une source importante de précarité et de difficulté d'insertion.

Une autre évolution notable concernant les formes d'emploi est le développement du travail à temps partiel au cours des deux dernières décennies : de 10 % de l'emploi total en 1983, le temps partiel représente 16,6 % en 2004. Le développement de l'emploi dans le secteur des services au détriment de l'industrie et de l'agriculture, semble avoir été le moteur principal. La politique économique a également contribué au développement du temps partiel jusqu'en 2000, avec les allègements spécifiques de charges sociales au bénéfice des entreprises. Ce sont les femmes qui ont été le plus concernées par ce phénomène : en 2003, elles sont 82 % parmi les 4 millions d'actifs à temps partiel. Le temps partiel représente ainsi près de 30 % des emplois féminins et 5 % des emplois masculins. Il convient de souligner que ce type d'emplois renferme deux catégories distinctes : le temps partiel « choisi » et le temps partiel « contraint », révélateur d'une situation de sous emploi (évalué à 27 % par l'INSEE en 2003).

2.3 POLITIQUES DE L'EMPLOI

La politique de l'emploi est souvent mal définie. Au sens large, elle s'entend comme l'ensemble des politiques visant à assurer le plein emploi. Au sens étroit, le plus courant, elle désigne les dispositifs de soutien aux chômeurs et de stimulation de la création d'emplois. On distingue alors généralement deux volets :

- les politiques passives : indemnisation du chômage et subventions aux retraits d'activité
- les politiques actives : dispositifs de soutien à la création d'emplois dans le secteur marchand et dans le secteur non marchand, formation professionnelle, accompagnement et placement des chômeurs...

Cette définition est utile pour mesurer les moyens budgétaires consacrés à l'emploi même si elle est trop étroite. Elle n'intègre pas par exemple la réglementation à l'embauche et du licenciement, les dispositifs de minima sociaux, le soutien à la création d'entreprise,

Les données rassemblées par l'OCDE montrent la grande diversité des politiques de l'emploi au sein de l'Union Européenne, en dépit d'une orientation commune depuis le début des années 1990, inspirée des exemples scandinaves, consistant à mettre l'accent sur l'activation des dépenses, c'est à dire à substituer les dépenses actives aux dépenses passives.

A titre d'illustration, le tableau ci-dessous présente quatre types de politiques suivies en Europe. On constate que l'allocation des efforts est très différente d'un pays à l'autre. En Suède, les moyens consacrés à l'accompagnement des chômeurs sont deux fois plus importants qu'en France malgré un taux de chômage nettement plus faible. Aux Pays Bas, l'accompagnement des chômeurs est également plus important, et l'effort de formation nettement plus développé tandis que le taux de chômage est très bas. Dans ces deux pays, les programmes ciblés visent avant tout les handicapés, tandis qu'ils sont en direction des jeunes en France et au Royaume Uni. L'indemnisation des chômeurs semble particulièrement généreuse aux Pays-Bas, importante en France et très réduite au Royaume Uni, où globalement les moyens consacrés à la politique de l'emploi sont modestes, dans le cadre d'un marché du travail faiblement réglementé. Notons enfin que la France se distingue par son volume de dépenses consacrées à subventionner le retrait d'activité.

Quatre politiques de l'emploi en 2002

<i>en point de PIB</i>	Pays-Bas	France	Suède	Royaume Uni
Dépense publique active				
Accompagnement des chômeurs	0,28	0,18	0,37	0,17
Formation	0,6	0,23	0,29	0,02
Mesure pour les jeunes	0,04	0,4	0,02	0,13
Subventions à l'emploi	0,33	0,35	0,21	0,03
Mesure pour les personnes handicapées	0,59	0,09	0,5	0,02
sous-total	1,84	1,25	1,39	0,37
Dépense publique passive				
indemnisation du chômage	1,72	1,63	1,04	0,37
subvention au retrait d'activité		0,17	0,01	
sous-total	1,72	1,8	1,05	0,37
TOTAL	3,56	3,05	2,44	0,74
Indicateurs sur la situation de l'emploi				
Taux d'emploi (%)	74,5	62,2	74,9	72,7
Taux de chômage (%)	2,7	8,8	4,9	5,1

Source : OCDE, *perspectives de l'emploi (2004)*

Ces exemples révèlent l'importance des disparités sur les moyens, les caractéristiques institutionnelles et les priorités. Cela montre que la stratégie européenne de l'emploi, qui a été énoncée à Lisbonne en 2000 avec notamment l'objectif d'un taux d'emploi moyen de 70 % à l'horizon 2010, est loin de pouvoir être qualifiée de politique commune. Pourquoi en est-il ainsi ? Pourquoi n'y a-t-il pas convergence vers des politiques qui ont démontré leur efficacité ? Trois explications peuvent être mises en avant :

- une certaine difficulté à identifier les bonnes politiques, du fait de nombreux facteurs interdépendants ;
- la résistance aux réformes peut se manifester quand celles-ci servent l'intérêt général mais heurtent des intérêts catégoriels qui bénéficient de rentes ;
- la pluralité des objectifs peut enfin constituer un frein.

En dépit de ses difficultés, il importe de retenir que le chômage n'est pas une fatalité : l'expérience des pays qui ont retrouvé le plein emploi, ou qui se situent à son voisinage immédiat en apporte en effet la démonstration. Que des pays aussi différents que les Pays-Bas, l'Irlande, la Suède, le Danemark et les Etats-Unis aient obtenu ce résultat met sérieusement à mal la thèse selon laquelle les économies développées seraient incapables de créer des emplois. Il serait naturellement naïf de supposer une transférabilité des meilleures pratiques, définies comme les ingrédients des réussites nationales en matière de chômage et d'emploi. Ces pratiques sont en effet constituées d'une batterie d'instruments, complète et cohérente, et qui ne peut qu'être spécifique à chaque pays.

2.4 SCENARIOS POUR 2015

Les données démographiques constituent une base solide pour effectuer des projections de population active. A l'horizon 2015, diverses hypothèses sur la fécondité n'ont pas encore d'effet sur la projection d'actifs. Il reste néanmoins des incertitudes importantes, touchant notamment au solde migratoire et aux comportements d'activité. Au-delà, il s'agit de bâtir des scénarios sur l'évolution du marché de l'emploi, et notamment des formes qu'il pourrait prendre.

Trois scénarios sont proposés :

H1 : Persistance du chômage

En prolongeant les tendances passées en matière de fécondité, solde migratoire, mortalité et de comportement d'activité, dans l'hypothèse d'un contexte institutionnel stable, l'INSEE prévoit un retournement progressif à la baisse de la population active autour de 2006-2008. Dans cette projection tendancielle, ce serait avant tout la dynamique démographique qui serait à l'œuvre, les comportements d'activité étant globalement stabilisés. Cet épuisement progressif des ressources en main d'œuvre devrait naturellement se traduire par des perspectives de moindres créations de richesse. Le taux de chômage resterait à un niveau élevé, autour de 10% de la population active et le marché de l'emploi continuerait d'être marqué par une dualité forte : d'un côté les titulaires d'emplois stables à durée indéterminée, de l'autre des personnes en situation précaires avec des emplois à durée limitée connaissant des allers et retours fréquents avec le chômage. Sans aucune création d'emploi sur la période (il y aurait de fait des destructions nettes d'emploi, en moyenne 20 000 emplois en moins chaque année), le taux d'emploi resterait à son niveau actuel (voire en très léger recul), se situant à 60 % en 2015.

Les personnes en situation d'exclusion seraient encore en nombre important, ce qui donnerait lieu à un stock incompressible de bénéficiaires de minima sociaux. Avec une situation de l'emploi toujours morose, on peut supposer que les politiques de l'emploi resteraient partagées entre le soutien actif et l'aide passive : la politique familiale continuerait de fait d'afficher le libre choix d'activité pour les femmes. A taux de prélèvements obligatoires inchangés,

les tensions sur le financement des organismes de sécurité sociale seraient exacerbées: sans recettes supplémentaires, il s'agirait en effet d'arbitrer entre les risques sociaux, comme par exemple entre les dépenses liées à la dépendance des personnes âgées et celles en direction des familles.

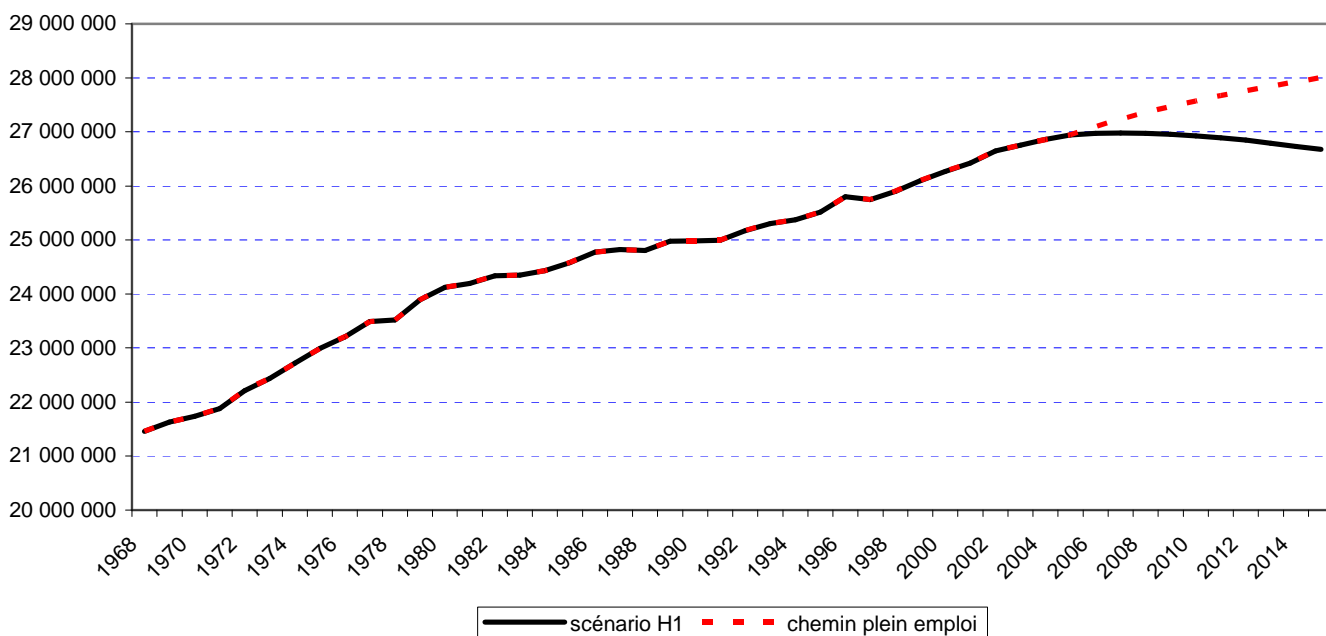
H2 : Sur le chemin du plein emploi

Ce second scénario prévoit le développement d'une économie à forte valeur ajoutée et d'une croissance plus riche en emplois. Cela permettrait de se placer sur le chemin du plein emploi, avec un taux de chômage de l'ordre de 7 % en 2015, qui correspond à la moyenne enregistrée par l'OCDE en 2003. Celui-ci se produirait dans le cadre d'une intensification des actions de formation et de sécurisation des parcours professionnels. Les formes d'emplois les plus précaires deviendraient marginales, dans le cadre d'une réglementation du marché du travail protégeant davantage les personnes que les emplois eux-mêmes. Un tel scénario ne va pas de soi : il suppose la mise en place d'une politique très active et efficace de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'éducation.

Dans la configuration d'une amélioration durable de la situation sur le marché du travail, les taux d'activité seraient naturellement plus élevés. S'agissant des jeunes 15-24 ans, l'augmentation du taux d'activité serait progressive, passant d'un taux de l'ordre de 30 % en 2004 à 36 % en 2015. Cette remontée est sensible mais peut être jugée encore timide : ce niveau d'activité reste d'ailleurs notablement inférieur à celui enregistré aujourd'hui dans la partie européenne de l'OCDE (et plus bas encore de la moyenne OCDE, qui se situe à 50 % en 2003). Pour les salariés plus âgés, la remontée progressive du taux d'activité jusqu'en 2015, permettrait d'atteindre à cet horizon un taux légèrement inférieur à 50 %, restant en deçà du taux moyen observé au sein de l'OCDE en 2003. Enfin, s'agissant des femmes dans la tranche d'âge 25-49 ans, dans un cadre facilitant une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et dans le contexte d'une situation de l'emploi favorable, les taux d'activité progresseraient encore un peu pour se rapprocher des niveaux enregistrés aujourd'hui dans les pays scandinaves.

Au total, la population active extrapolée ici serait nettement plus élevée que celle ressortant du scénario H1 : à l'horizon 2015, elle serait plus importante de l'ordre de 1,3 million de personnes. Avec la combinaison d'une remontée des taux d'activité et le recul du chômage, le taux d'emploi proche serait de l'ordre de 65 % à l'horizon 2015, qui correspond à la moyenne de l'OCDE en 2003 mais qui reste inférieur à l'objectif de Lisbonne (70 % fixé pour 2010). Cette remontée graduelle du taux d'emploi sur les dix ans à venir devrait se traduire par des créations d'emplois de l'ordre de 200 000 par an : c'est deux fois moins que ce qui a été enregistré lors de la période 1997-2000 –il est vrai exceptionnelle- qui se trouvait sur rythme de création de 400 000 emplois par an, mais près de cinq fois plus que sur la période 1974-1996.

Projection population active



Source : INSEE et calcul DSER (scénario chemin plein emploi)

Ce scénario de nette amélioration de l'emploi devrait s'inscrire dans un cadre particulier des politiques sociales et familiales : si les dépenses « passives » d'indemnisation du chômage seraient en diminution importante, les dépenses « actives », pour un renforcement très marqué de l'accompagnement des chômeurs et de l'effort de formation, seraient en revanche très développées.

On peut attendre d'une telle amélioration de l'emploi, un recul sensible des situations d'exclusion et partant des dépenses liées aux minima sociaux. S'agissant des aides à la famille, la quasi-généralisation de l'activité féminine devrait

s'accompagner d'une offre plus solide pour les modes de garde des jeunes, qui pourrait prendre la forme d'un véritable service public à la petite enfance. Un tel environnement globalement plus favorable, pourrait s'accompagner d'une remontée du taux de fécondité, et d'un rajeunissement de l'âge moyen de la maternité.

H3 : Développement de l'emploi précaire

Ce troisième scénario retient avant tout le développement des emplois de services, en particulier les services à la personne. Contrairement au deuxième scénario, il conduirait surtout à la création d'emplois peu qualifiés, souvent à temps partiel et conservant un statut très précaire. Le durcissement des conditions d'indemnisation du chômage et l'activation systématique des dépenses d'assistance sociale conduiraient de fait à un retour à l'emploi important : le recul du chômage masquerait cependant le développement du sous emploi (beaucoup d'emplois à temps partiel contraint), et le sentiment fort d'insécurité vis-à-vis de l'emploi. Les taux d'activité, notamment pour les jeunes et pour les personnes de plus de 50 ans, seraient relevés dans des proportions proches de celles énoncées dans le scénario H2.

Le développement des emplois à horaires atypiques et du sentiment d'insécurité rendrait plus difficile encore la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale : en l'absence d'efforts très importants pour adapter l'offre publique pour les modes de garde des jeunes enfants, il en résulterait un taux d'activité en recul pour les femmes dans la tranche d'âge la plus active, et une fécondité en léger repli par rapport à la situation présente.

Références bibliographiques :

- « Perspectives de l'emploi », OCDE, 2004
- Enquêtes Emploi 1999 à 2003 : INSEE première et INSEE Résultats
- « Les projections de la population active 2003-2050 », INSEE Résultats n°13, 2002
- « Projection de population active en 2050 : l'essoufflement de la croissance en main d'œuvre », Emmanuelle Nauze-Fichet, Economie et Statistiques n°355-356, 2002
- « Productivité et emploi dans le secteur tertiaire », rapport pour le CAE, 2004
- « A l'horizon 2010, la baisse anticipée de la population active pourrait ne pas avoir lieu », Emmanuelle Nauze-Fichet, rapport pour le CAE « Plein Emploi », 2000
- « Politique Economique », Agnès Benassy-Quéré, Benoît Coeuré, Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, Edition De Boeck, 2004
- « Les inégalités entre les femmes et les hommes : les facteurs de précarité », Milewski F. (dir.), Rapport de mission pour la Ministre de la Parité et de l'Egalité professionnelle, 2005, La Documentation Française

3. REVENUS DES MÉNAGES

La société française est une société riche, le revenu disponible brut par habitant étant de 14 973 euros en 2000. Il a été multiplié par 4,6 entre 1950 et 1998. Cette augmentation a connu des rythmes variables, reflétant en cela l'évolution de la production nationale (forte croissance pendant les « Trente glorieuses », ralentissement depuis le début des années 1980).

Sa composition (parts respectives des revenus du travail, du capital et revenus mixtes) a changé, de même que sa répartition entre les Français. Cette dernière a été principalement affectée par le développement de revenus de transfert qui ont permis de réduire les inégalités de revenu primaire, avec des limites cependant.

3.1 DEFINITIONS

Salaire net : salaire net de prélèvements sociaux, que reçoit effectivement le travailleur.

Revenu moyen : somme des revenus de la population divisée par le nombre d'habitants.

Revenu primaire : ce qui est perçu par un agent économique et qui résulte de son travail et/ou de son patrimoine (salaire, intérêts d'un compte d'épargne).

Revenu disponible : revenu primaire - impôts + transferts sociaux.

Pouvoir d'achat : quantité de biens et de services qu'un revenu peut acheter ; progresse si le revenu augmente plus vite que l'inflation.

Niveau de vie : Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (uc). Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans.

Patrimoine : Ensemble des biens possédés par les ménages qui sont producteurs de revenus, exemples : biens immobiliers, actions, comptes d'épargne.

Seuil de pauvreté : Un individu ou (un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. L'Insee, comme Eurostat et les autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative alors que d'autres pays (comme les États-Unis ou le Canada) ont une approche absolue. Dans l'approche en termes relatifs, le seuil est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. L'Insee le fixe habituellement à 50 % du niveau de vie médian tandis qu'Eurostat privilégie le seuil de 60 % du niveau de vie médian.

Ménages : Un ménage, au sens statistique, est défini comme l'ensemble des occupants d'une résidence principale, qu'ils aient ou non des liens de parenté. Un ménage peut ne comprendre qu'une seule personne.

Il y avait 23,8 millions de ménages en 1999, et les ménages comptaient 2,4 personnes en moyenne (contre 3,06 en 1968).

3.2 RETROSPECTIVE

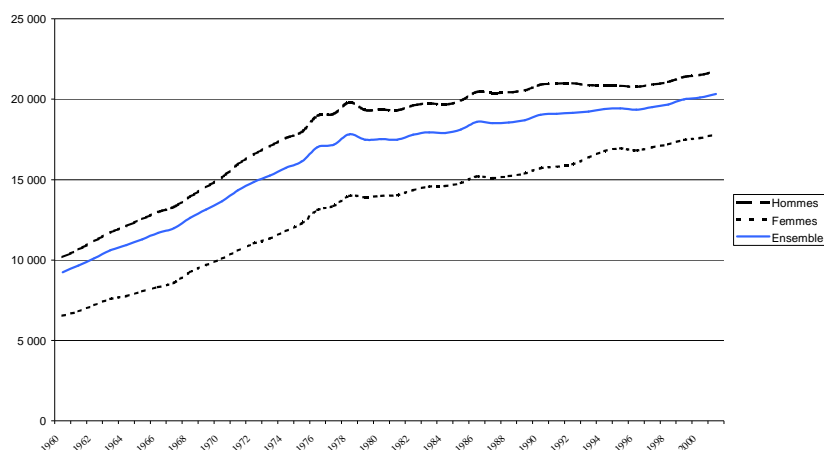
Évolution du revenu primaire et de ses composantes

Les revenus du travail

Le salaire net moyen a progressé de manière quasi continue en France au cours de la période 1960-2001 :

- l'accroissement a été rapide durant la période faste des Trente Glorieuses, avec un rythme de progression du pouvoir d'achat de 4,3 % par an en moyenne ;
- en revanche, à partir de 1978, le ralentissement de la croissance et la dégradation de l'emploi s'accompagnent d'un infléchissement significatif de la tendance puisque le taux d'augmentation annuel tombe aux alentours de 0,4 %.

Pouvoir d'achat du salaire annuel net moyen (en euros 2000 constants)



Sur la période prise en compte, les principaux phénomènes influençant l'évolution des salaires moyens sont la montée de la qualification des salariés ainsi que la tertiarisation des emplois.

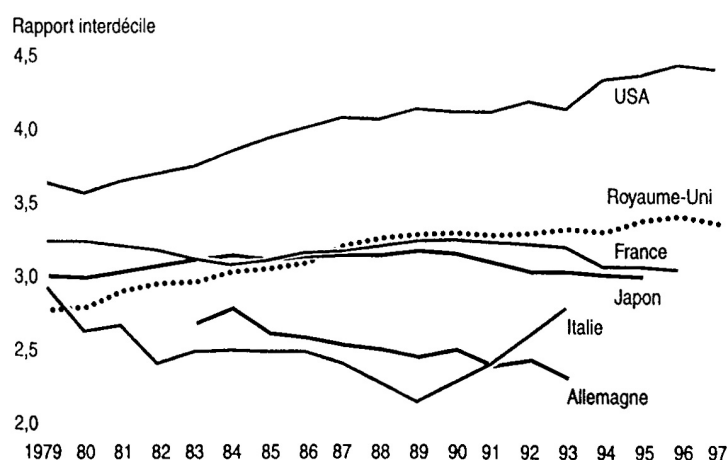
Toutefois, que la notion de salaire moyen dissimule des disparités importantes :

- « l'éventail » des salaires s'est d'abord ouvert entre 1950 et 1967, puis significativement réduit (du fait de la très forte revalorisation du salaire minimum interprofessionnel) jusqu'en 1984. La hiérarchie des salaires paraît stabilisée depuis.
- par ailleurs, et en dépit d'une amélioration continue (le salaire net moyen des femmes représentait 65 % de celui des hommes en 1950, 80 % aujourd'hui) la parité homme-femme n'est pas, loin s'en faut, acquise.

Dispersion des salaires

Année	1950	1967	1984	1996	2002
Rapport interdécile (entre le 1er le le 9ème décile)	3,6	4,2	3,1	3,1	3
Source : Données Sociales 1999					

La comparaison des dispersions de salaires entre pays est rendue délicate dans la mesure où les systèmes sociaux et fiscaux diffèrent sensiblement ; néanmoins, la France se positionne, avec le Royaume-Uni et le Japon, dans une position intermédiaire entre les États-Unis où les salaires bruts sont nettement plus dispersés, et l'Allemagne, où les écarts s'avèrent, au contraire, moins importants.



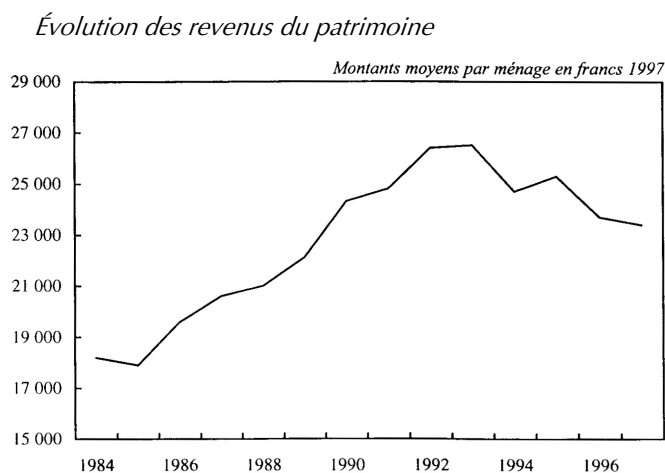
Les fluctuations des revenus mixtes

Les revenus mixtes sont composés des bénéfices réalisés par les travailleurs indépendants, qui rémunèrent à la fois leur travail et le capital qu'ils ont investi dans leur entreprise. Il s'agit ici d'un ensemble d'activités très différentes (agriculteurs, artisans, commerçants, professions libérales) qui toutes ont connu, à des moments différents, une conjoncture défavorable s'accompagnant de baisses de revenu : ce fut notamment le cas des agriculteurs dans la seconde moitié des années 1970 et des artisans au début des années 1980.

L'envolée des revenus du capital

Les revenus du capital concernent à la fois les revenus fonciers (loyers des propriétaires de maisons, immeubles, terrains) et les revenus de capitaux mobiliers (dividendes versés aux actionnaires, porteurs d'obligations, détenteurs de livrets d'épargne).

Ces revenus ont également beaucoup varié sur la période car ils dépendent du taux d'inflation, des taux d'intérêts et des performances des entreprises. Dans l'ensemble cependant, ces revenus ont progressé plus vite que ceux du travail : entre 1969 et 1998, les premiers enregistraient une hausse de 3,2 % contre seulement 2,5 % pour les seconds. Le basculement a eu lieu dans les années 1980 et s'accroît depuis, la croissance des revenus du patrimoine ayant été deux fois plus forte que celle des revenus de l'activité dans la décennie 1990. Ceci s'explique par la conjonction de deux facteurs : la désinflation et l'envolée de la Bourse.



*Source : CAE. Rapport sur les inégalités économiques.
Paris : La documentation Française, 2001.*

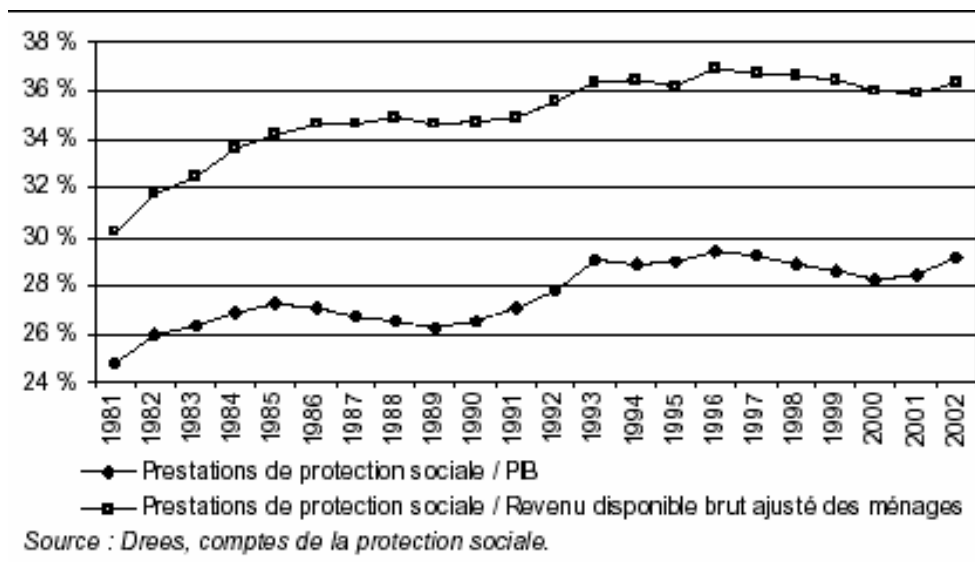
Les disparités dans la distribution de ce type de revenus sont encore plus fortes que celles concernant les revenus du travail. De plus, elles vont croissantes : alors qu'en 1975 les 10 % des ménages les plus fortunés concentraient 40 % du patrimoine, ils en détenaient 50 % en 1997.

Du revenu primaire au revenu disponible

Forte croissance des revenus de transfert

Aujourd'hui, étant donné l'ampleur prise par les revenus de transfert, les comparaisons de revenus primaires ne sont plus vraiment pertinentes : c'est le revenu disponible qu'il faut regarder. En effet, les prestations sociales (allocations familiales, aides au logement, minima sociaux) ont progressé très rapidement et représentent aujourd'hui plus de 36 % du revenu des ménages.

Part des prestations sociales dans le PIB et dans le revenu des ménages



Pour certains types de ménages (famille monoparentale dont la mère est inactive), les revenus de transfert représentent plus de 50 % du revenu.

Les impératifs de la redistribution, qu'elle soit verticale (des riches vers les pauvres) ou horizontale (des valides vers les malades, des célibataires vers les familles nombreuses...) ont entraîné cette évolution.

- ⇒ C'est dans le domaine de la vieillesse (qui représentait, en 2003, 42,9 % des prestations sociales reçues par les ménages, contre 39 % en 1970) que la croissance a été la plus forte. En effet, la masse des retraites a augmenté plus rapidement que le reste des revenus, ceci s'expliquant par l'arrivée à maturité du système de retraite mis en place au lendemain de la seconde guerre mondiale : les générations anciennes de retraités sont remplacées par des jeunes retraités bénéficiant de droits complets donc plus élevés, notamment pour les femmes.
- ⇒ Les dépenses de santé (35,3 % du total) ont également fortement progressé sous l'effet de la généralisation de la couverture sociale, de l'allongement de l'espérance de vie et du progrès technique médical.
- ⇒ Les prestations liées au chômage (7,9 % du total) ont suivi l'évolution de la détérioration de l'emploi.
- ⇒ La part de celles consacrées à la famille a diminué (9,5 % en 2003 contre 16 % en 1981) en raison du recul de la fécondité et du déclin des familles nombreuses.

...pour quelle efficacité ?

Bien qu'il reste moins redistributif que celui d'autres pays européens, notre système socio-fiscal a gagné en efficacité redistributive, notamment grâce à des prestations de plus en plus ciblées (famille, logements, minima sociaux). Le couple impôts-prestations réduisait ainsi l'inégalité (mesurée par le rapport des revenus initiaux entre déciles extrêmes) de 58 % en 1996, contre 42 % en 1975. Mais si ce mouvement de réduction des inégalités a été particulièrement fort dans les années 1970, il a été plus modéré dans les années 1980 et stagne depuis 1990.

Rôle des transferts à la réduction des écarts de revenus entre déciles extrêmes de ménages salariés

	1975	1996
Prestations familiales	- 25 %	- 27 %
Allocations logement	- 10 %	- 30 %
Minima sociaux	- 4 %	- 21 %
Impôt sur le revenu	- 15 %	- 14 %
Taxe d'habitation	+ 1 %	+ 2 %
Total des transferts	- 42 %	- 58 %

Lecture : En 1975, avant transferts, le rapport entre les revenus primaires du premier décile et ceux du dernier décile était égal à 9,5. L'impôt sur le revenu réduisait ce rapport de 15 %, les prestations familiales de 25 %.

Source : CAE. Rapport sur les inégalités économiques. Paris : La documentation française, 2001

Évolution de la composition du revenu des ménages

En 1995, près de 60 % des revenus monétaires avant impôts proviennent de l'activité professionnelle. Cette part diminue cependant de manière constante.

Composition du revenu ⁽¹⁾ des ménages			
	1985	1989	1995
Revenus d'activité	64,5	62,8	58,5
Retraites (y compris pré retraites et minimum vieillesse)	16,7	17,7	19,8
Revenus liés au chômage	2	2	2,4
Autres Revenus sociaux	5,7	5,5	5,4
Revenus du patrimoine	10,5	11,2	13
Versements réguliers d'autres ménages	0,6	0,8	0,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0

(1) Il s'agit ici du revenu monétaire net avant impôts
Source : Données Sociales 19999

À l'inverse, la masse des retraites s'accroît plus rapidement que le reste. Les revenus du patrimoine constituent, avec les retraites, la ressource dont le poids relatif a le plus augmenté. Ils se concentrent chez les ménages les plus âgés et/ou les plus aisés.

Un indicateur plus pertinent : le niveau de vie

Les inégalités de revenu sont donc en partie corrigées par les transferts sociaux. Il reste, pour comparer les différences de revenu disponible, un élément à prendre en compte : la taille des ménages. En effet, le niveau de vie d'un ménage est égal à son revenu disponible (après impôts et prestations) divisé par le nombre d'unités de consommation qu'il comporte (voir définitions). Selon ce mode de calcul, le niveau de vie des ménages a progressé de 50 % en francs constants de 1970 à 1990, soit, en moyenne, 2,4 % par an. La croissance la plus importante, environ 4 % par an, s'est située entre 1970 et 1979. Depuis 1979, la progression n'est plus que de 1 % par an environ.

Le Conseil d'Analyse Economique a calculé le taux d'évolution annuelle du niveau de vie des salariés pour chaque décile et pour 3 périodes consécutives 1970-1979, 1979-1990, 1990-1996. Cette approche montre que durant les décennies 1970 et 1980, le système redistributif (prestations + impôts) a contribué à réduire les inégalités initiales de revenus. Cette évolution s'explique, pour une part importante par l'extension des aides au logement ainsi que par la création de minima sociaux (API en 1976, RMI fin 1998).

En revanche, les écarts entre les déciles extrêmes se creusent à nouveau à partir de 1990 (augmentation du chômage, durcissement de son indemnisation, montée du temps partiel ...).

Le CAE a également comparé la contribution de chaque type de transfert à la réduction des écarts de niveau de vie en 1975 et 1996. L'exercice confirme le rôle essentiel des diverses aides servies par la Branche Famille mais démontre également que l'impact redistributif des allocations logement est désormais plus important (du fait de leur ciblage) que celui des prestations familiales⁶. Par ailleurs, et de manière non surprenante, c'est la contribution des minima sociaux qui a le plus progressé entre les deux années d'observation.

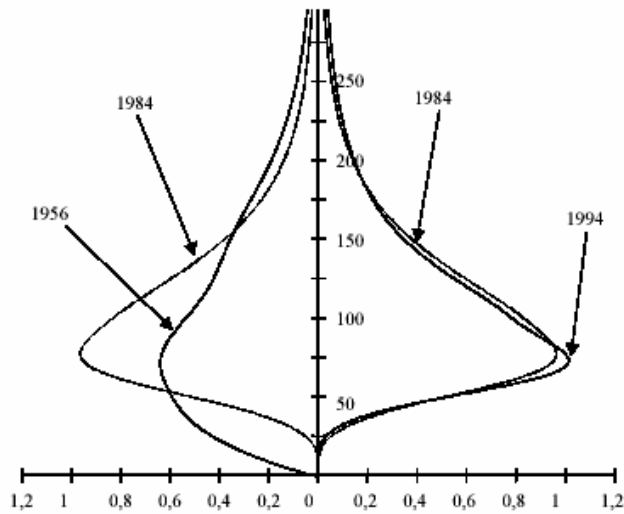
En 2001, le rapport interdécile était de 3,23. Cependant, le rapport entre déciles extrêmes ne donne aucune idée de la présence forte ou faible d'une classe moyenne, ce que permet mieux un indicateur comme les « strobiloïdes » de Louis Chauvel⁷.

6 Il importe de noter que, dans l'appréciation des impacts redistributifs, il est difficile de dissocier les effets de barème (de l'impôt ou de chaque prestation) et les modifications dans la structure de la population des bénéficiaires (diminution des familles nombreuses, développement de la monoparentalité...).

7 CHAUVEL Louis. « Le retour des classes sociales ? ». Revue de l'OFCE, n° 79, octobre 2001.

Dans ce graphique, trois périodes différentes sont représentées (1956, 1984, 1994) et 1984 est représentée deux fois de façon à matérialiser deux dynamiques : avant et après 1984.

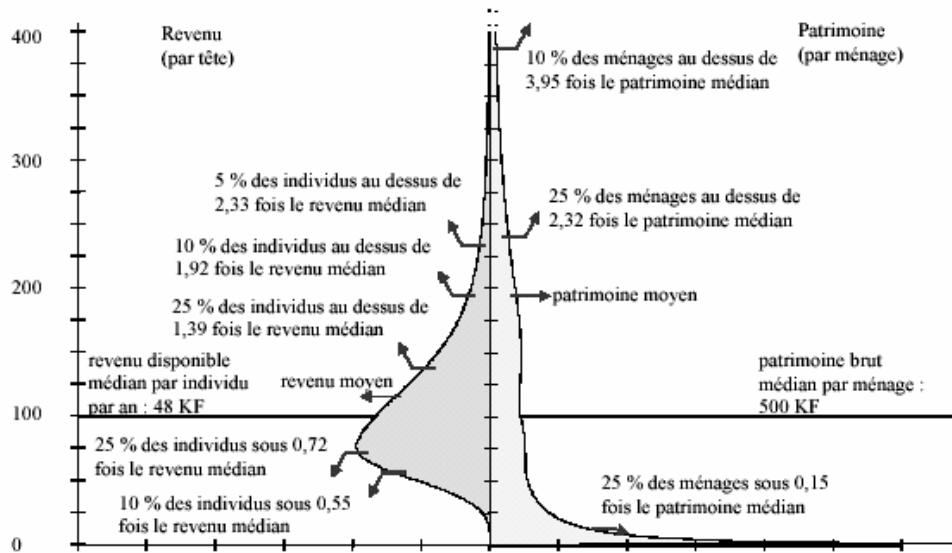
Strobiloïde du niveau de vie (revenu médian = 100)



Clairement, les années 1956 à 1984 ont été marquées par la constitution d'une classe moyenne ou d'une « classe de revenus médian » particulièrement fournie, prise en sandwich entre des riches relativement moins riches et des pauvres moins marginalisés. Depuis, les évolutions sont faibles, et correspondraient plutôt au rassemblement au niveau de 80 % du revenu médian d'une classe moyenne relativement appauvrie, et de la réouverture par le haut de l'éventail des revenus.

Lorsque l'on s'intéresse au patrimoine, les écarts deviennent ainsi des gouffres, comme en témoignent ces strobiloïdes :

Les strobiloïdes du revenu disponible par tête et du patrimoine en 1995



Source : Chauvel L., inédit.

Enfin, si l'on regarde l'évolution du niveau de vie par génération, on observe que toutes les générations d'avant 1945 ont bénéficié de la hausse, la génération la plus favorisée étant celle née pendant la guerre. En revanche, fait nouveau, les jeunes qui s'installent depuis les années 1980 ont un niveau de vie qui n'est pas plus élevé que celui de leurs parents au même âge.

Les nouveaux visages de la pauvreté

En 2001, 6,1 % des ménages, soit plus de 3,5 millions de personnes, avaient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté.

Le taux de pauvreté a enregistré une baisse importante au cours de la période 1970-20018.

Plusieurs observations viennent, cependant, tempérer ce constat globalement optimiste :

- la baisse du taux s'est singulièrement ralentie dans les années 1990 avec, même, des « remontées ponctuelles » correspondant aux années les plus noires en matière de chômage ;
- on constate, par ailleurs, que la diminution est moins importante si l'on se réfère au seuil « à 60 % » ce qui reflète une concentration des ménages (et des individus) dans l'intervalle 50 %-60 % et constitue l'indicateur d'une précarité certaine.

En 2001, d'après les indicateurs Eurostat (taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux), l'efficacité du système redistributif français se situe à la moyenne des (15) pays de l'Union Européenne. Il est plutôt moins performant que ceux des pays scandinaves, des Pays-Bas ou de l'Allemagne et d'avantage que ceux des pays méditerranéens, Italie, Espagne, Portugal ou Grèce.

	TAUX DE PAUVRETE		NOMBRE DE MENAGES PAUVRES		NOMBRE DE PERSONNES PAUVRES	
	seuil à 50%	En % seuil à 60%	seuil à 50%	En milliers seuil à 60%	seuil à 50%	En milliers seuil à 60%
1970	12,0	17,9	2 491	3 435	5 785	8 649
1975	10,2	16,6	2 170	3 391	5 194	8 491
1979	8,3	14,2	1 660	2 787	4 359	7 454
1984	7,7	13,5	1 501	2 587	4 154	7 235
1990	6,6	13,8	1 486	2 960	3 751	7 848
1996	7,2	13,5	1 508	2 926	4 089	7 628
1997	6,9	13,4	1 483	2 957	3 925	7 611
1998	6,7	12,8	1 548	2 913	3 806	7 275
1999	6,4	12,3	1 510	2 899	3 641	7 065
2000	6,5	12,7	1 582	3 001	3 742	7 328
2001	6,1	12,4	1 514	2 934	3 557	7 167

Champ : individus des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul

et dont la personne de référence n'est ni étudiante ni militaire du contingent

Source : enquêtes revenus fiscaux 1970, 1975, 1979, 1984, 1990 et de 1996 à 2001, Insee-DGI

En dépit des transferts sociaux et fiscaux, le risque de pauvreté demeure particulièrement élevé en cas de monoparentalité et, surtout pour les couples mono-actifs, s'accroît avec la dimension de famille :

Proportion d'individus pauvres selon le type de ménage			
			2001
type de ménage auxquels appartiennent les individus	Nombre total d'individus (en milliers)	Nombre d'individus pauvres (en milliers)	Taux de pauvreté (en %)
Personnes seules			
Hommes vivant seuls inactifs	175	63	35,9
Hommes vivant seuls actifs	1 868	159	8,5
Femmes vivant seules inactives	157	52	33,2
Femmes vivant seules actives	1 510	112	7,4
famille monoparentale			
Pères	533	47	8,8
Mères inactives	681	190	27,8
Mères actives	2 769	295	10,6
Couples			
Couples d'inactifs avec ou sans enfant	619	233	37,6
Homme inactif - femme active avec ou sans enfant	803	111	13,9
Homme actif - femme inactives sans enfant	1 247	96	7,7
Homme actif - femme inactives avec un enfant	1 558	139	8,9
Homme actif - femme inactives avec deux enfants	2 696	254	9,4
Homme actif - femme inactives avec trois enfants ou plus	3 412	398	11,7
Couples d'actifs sans enfant	4 761	137	2,9
Couples d'actifs avec un enfant	6 813	189	2,8
Couples d'actifs avec deux enfants	9 276	245	2,6
Couples d'actifs avec trois enfants ou plus	4 628	211	4,6

Note : ces résultats diffèrent de ceux publiés précédemment ; il s'agit ici de données par individus et non par ménages.

Sont considérés comme enfants, les enfants célibataires de la personne de référence ou de son conjoint sans limite d'âge.

Champ : Individus des ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans, hors retraités et étudiants, et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-DGI, enquête revenus fiscaux 2001.

8 Dans son rapport « Estimer l'évolution récente de la pauvreté » (septembre 2002), le CERC mentionne des taux un peu plus élevés que ceux de l'INSEE mais qui reflètent une évolution similaire.

Ce sont surtout les ménages de retraités qui ont bénéficié de la baisse de la pauvreté : en 1970, un sur quatre était pauvre alors qu'il n'y en a plus qu'un sur 25 en 1997. Moins fréquemment pauvres que les retraités au début des années 1990, les salariés le sont plus souvent maintenant.

3.3 PROSPECTIVE

3.3.1 INCERTITUDES MAJEURES

Quel sera l'impact du vieillissement ?

L'impact économique du vieillissement démographique annonce des arbitrages difficiles entre prélèvements et prestations, en particulier si l'offre d'emploi et la croissance espérée ne sont pas au rendez-vous.

La persistance d'un chômage important, des taux de progression de salaire réel relativement faibles et des opportunités d'évolution de carrière moins favorables conduisent à penser que les générations qui atteindront l'âge de la retraite à partir de 2015 auront un revenu sans doute moindre que les générations actuelles de retraités, d'autant que les carrières professionnelles sont de moins en moins nombreuses à se dérouler normalement. Les personnes qui n'auront point fait le point de leurs droits, auxquelles il manquera quelques trimestres, sinon plusieurs années de cotisations, verront leur pouvoir d'achat de retraite très fortement amputé. On verra ainsi peut-être réapparaître la pauvreté chez les retraités.

Comment va évoluer la répartition entre revenu du travail et revenus du capital ?

En extrapolant les tendances récentes, on peut se demander si la part des revenus du travail n'est pas appelée à perdre encore davantage de terrain au profit des revenus du capital. Le développement de l'actionnariat salarié va dans ce sens : porté par des mesures incitatives, il concernait, en 2004, 17 % des ménages, contre 13 % en 1998.

3.3.2 VERS UNE REMONTEE DES INEGALITES ?

On assiste depuis quelques années à une individualisation croissante des rémunérations (les augmentations individualisées représentaient, en 1998, 70,8 % des augmentations de salaires du privé), et par conséquent à une remontée des inégalités. Si, comme certains analystes le prévoient, le salariat devait progressivement céder la place à des formules plus variées (travailleurs indépendants, liés à des agences de travail temporaire...), cette tendance s'amplifierait certainement. De même, l'apparition d'une nouvelle catégorie de pauvres, les « *working poors* » ou « travailleurs pauvres », population estimée à 1,2 million en 1997, remet en cause la politique de réduction des inégalités. Celles-ci ont donc toutes les chances de se creuser dans les décennies à venir, à moins que de nouvelles dispositions fiscales ou sociales n'interviennent, comme par exemple le relèvement de la CSG, qui a l'avantage de taxer de manière identique tous les types de revenus.

3.3.3 HYPOTHESES

Des hypothèses contrastées peuvent être faites sur la répartition du revenu des ménages.

	1985	2000	H1	H2	H3
Revenus du travail	64,5 %	58,5 %	52,5 %		
Revenus des transferts	24,4 %	27,6 %	27,6 %		
Revenus du capital	10,5 %	13 %	15,5 %		

Hypothèse 1 : prolongation des tendances actuelles

La part des revenus du travail continue de décroître au profit des revenus du capital et surtout des revenus de transfert, ce qui pose la question du financement de ces derniers.

Hypothèse 2 : amélioration de la situation de l'emploi

On assiste à une remontée des revenus du travail grâce à une amélioration des taux d'emploi et / ou des rémunérations. Les revenus de transferts peuvent donc être réduits, et recentrés sur les ménages les plus pauvres. Les revenus du capital sont stables.

Hypothèse 3 : redistribution plus importante

La part des revenus du travail diminue car la situation de l'emploi n'est pas brillante (chômage, délocalisations, désindustrialisation), ce qui est compensé par la croissance des revenus de transfert. Un revenu minimum d'existence est institué. L'ensemble est financé par une forte hausse de la CSG, qui touche tous les types de revenus. Les revenus du capital augmentent.

9 BICHOT Jacques. « Retraites : ajustement ou réforme ? » Futuribles, n° 286, mai 2003, pp. 5-28.

4. EPARGNE ET CONSOMMATION DES MENAGES

4.1 DEFINITION

L'épargne et la consommation sont les deux faces d'une même pièce, et fonctionnent comme des vases communicants. En effet, les ménages disposant d'un revenu disponible brut ont deux options. Soit ils le dépensent afin de satisfaire leurs besoins (processus de consommation), soit ils l'épargnent afin de le dépenser plus tard lorsque la nécessité s'en fera sentir (processus de consommation différée dans le temps).

Entre 1960 et 2001, la dépense de consommation par habitant en France a été multipliée par 2,8 en francs constants (hors inflation), et la structure de cette consommation a connu des changements importants. Le taux d'épargne des ménages, de 15,8 % en 2003, est élevé en France. Il est accusé de brider la consommation, mais il semble difficile de le faire diminuer en période d'incertitude économique.

4.2 RETROSPECTIVE

Croissance continue de la consommation

Entre 1960 et 2001, la dépense de consommation des ménages a augmenté en volume de 3,2 % en moyenne annuelle. La progression a été particulièrement soutenue jusqu'au premier choc pétrolier (5 % par an en moyenne). Elle s'est ensuite ralentie, son rythme de croissance étant, depuis la crise de 1993, de 1,9 % en moyenne par an.

Modification de la structure de la consommation

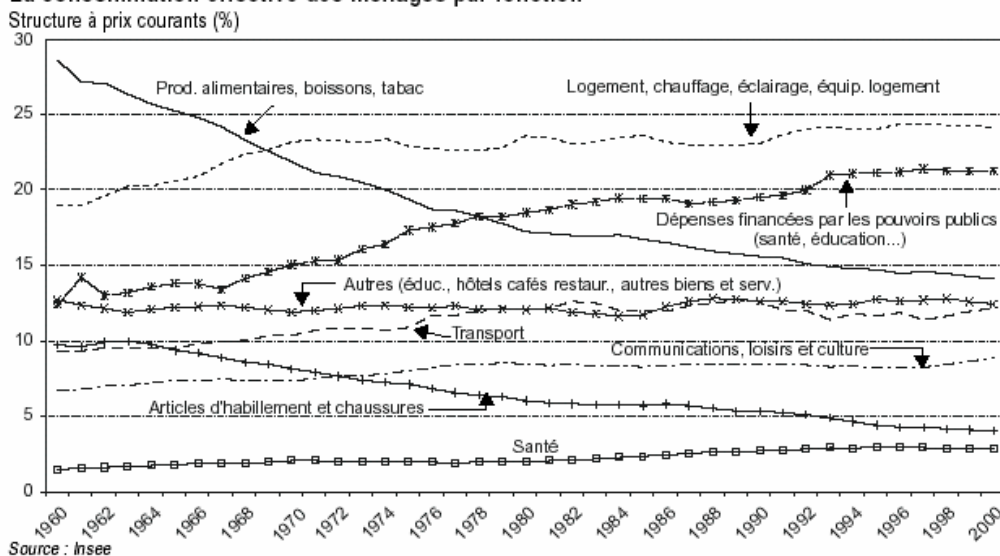
Hors logement, la part des dépenses traditionnelles a diminué de moitié : la part de l'alimentation n'est plus que de 11,4 % en 2003, et celle de l'habillement de 3,6 %.

La progression des dépenses alimentaires s'est érodée progressivement et ne dépasse plus guère les 1 % par an depuis 1990. Le travail des femmes et les changements de modes de vie ont entraîné la baisse du temps passé à préparer les repas et suscité l'équipement en congélateurs et micro-ondes, favorisant l'achat de produits préparés. Ces derniers représentent ainsi 26 % des dépenses alimentaires en 2000, contre 12 % en 1960.

Les achats vestimentaires ont fortement ralenti, ils ont même connu un recul de la consommation au cours de la première moitié des années 1990. Les ménages recherchent désormais le meilleur rapport qualité-prix et guettent l'arrivée des soldes. La consommation des ménages en biens et services de santé a progressé plus vite que l'ensemble de la consommation : 6,2 % par an. La part de cette consommation dans le total a plus que doublé, passant de 6 % à 13 % ces 40 dernières années.

La consommation financée par les pouvoirs publics (santé et éducation) a vivement progressé depuis 1960 : sa part dans la consommation des ménages est passée de 12 % à plus de 21 %. Les ménages consacrent également une part croissante de leur budget au logement (10,7 % à 19,1 %), qui en est désormais le poste le plus important. Les logements sont plus spacieux, plus confortables, et le nombre de personnes qu'ils abritent a progressivement diminué, de 3,1 au début des années 1960 à 2,4.

La consommation effective des ménages par fonction



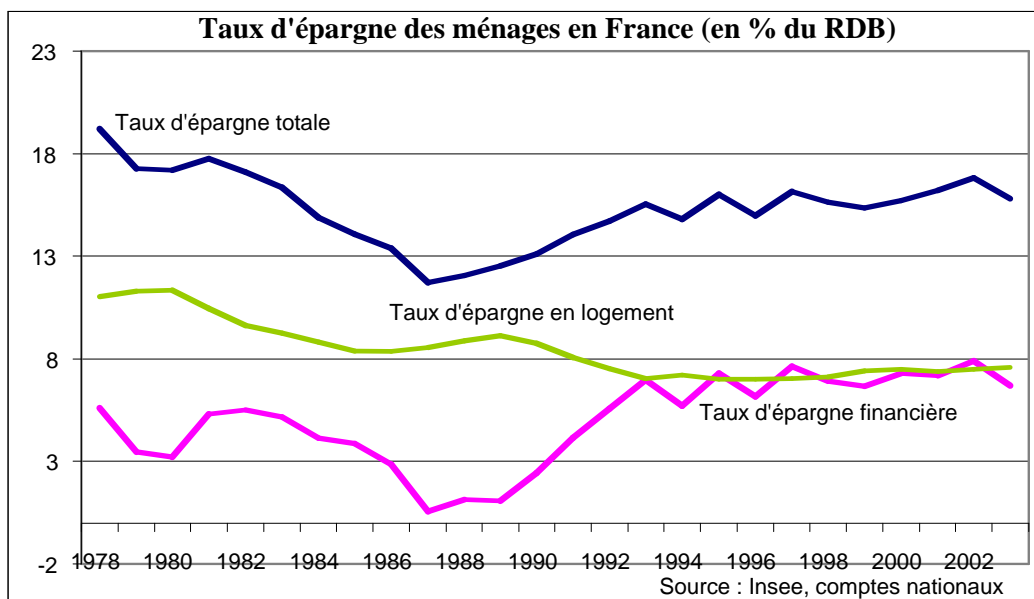
Les dépenses les plus dynamiques ont été celles des produits des technologies de l'information et de la communication : sur la dernière décennie, elles expliquent 30 % de la hausse de dépenses des ménages. Ces produits ont été favorisés par des baisses des prix marquées. Les dépenses de communication se sont également accrues de 9,4 % entre 1960 et 2000, leur part passant de 0,5 % du budget des ménages à 1,7 %.

Les dépenses de loisirs et culture ont augmenté en moyenne de 4,5 % sur la même période.

De 1960 à 2000, les dépenses de transports ont augmenté, en moyenne, de 3,9 % par an. Leur part dans le budget des ménages atteint 11,6 % en 2003. Les acquisitions de véhicules, en particulier, ont fortement progressé : + 5,5 % par an. La part des transports collectifs, en revanche, diminue (de 2,1 % à 1,8 % des dépenses totales de consommation). Les transports aériens ont connu une forte progression (+ 7,1 % par an), bénéficiant du développement des voyages à l'étranger.

Le taux d'épargne des ménages est globalement stable en France depuis plusieurs années, même s'il varie en fonction de la situation économique globale. Ainsi, en période de ralentissement économique, les incertitudes concernant les revenus futurs (risque de chômage...) incitent les ménages à augmenter leur épargne (épargne de précaution).

Le développement important des services financiers, engendré par la libéralisation des marchés financiers au cours des années 1980 a eu comme conséquence l'augmentation importante de l'épargne financière. Aussi, à la fin des années



1990, les ménages disposent d'un patrimoine constitué à plus de 50 % par des actifs financiers.

Épargne et cycle de vie

Le modèle du cycle de vie a été mis au point par Franco Modigliani, prix Nobel en 1985, au début des années 1950. Il considère que sur toute la durée de l'existence d'une personne, sa consommation globale est égale à son revenu global. L'épargne ne répond alors qu'à un motif de trésorerie de longue période permettant de maximiser la consommation sur la durée de vie. Il divise la vie en 4 périodes successives :

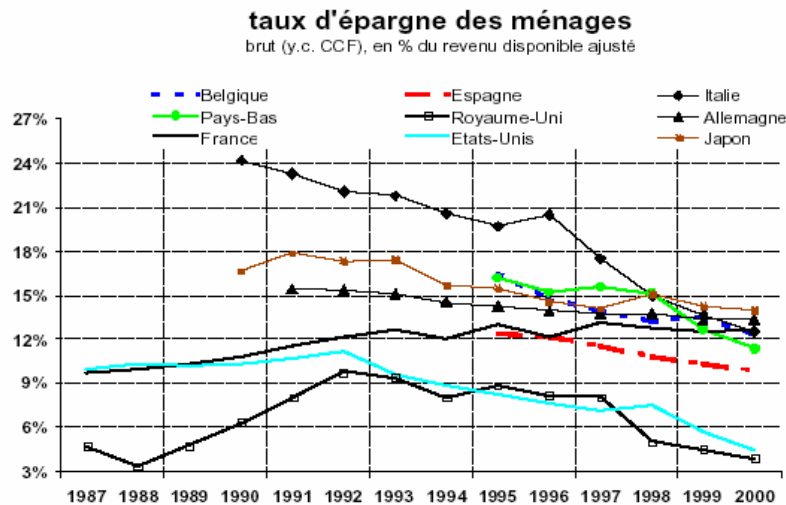
- dans la première, les jeunes adultes empruntent pour acheter un logement et des biens durables : leur épargne est négative ;
- dans la seconde, les ménages épargnent et remboursent leurs dettes car leurs consommations au fur et à mesure progressent moins que leurs revenus ;
- dans la troisième, le revenu ne progresse pratiquement plus, en tout cas beaucoup moins vite, mais les charges sont plus faibles et les ménages peuvent placer leurs économies. Les enfants sont grands, certains sont déjà indépendants et n'ont plus besoin de l'aide financière de leurs parents ;
- enfin, lorsque l'heure de la retraite arrive, les ménages utilisent l'épargne accumulée au cours de la vie pour satisfaire une consommation devenue supérieure à des revenus en déclin. Pour conserver leur niveau de consommation antérieur, ils puisent dans leur épargne, parfois même ont tendance à céder des biens de leur patrimoine.

L'enquête « budget des familles » de l'INSEE fait ressortir un profil en cloche du taux d'épargne selon l'âge avec un pic juste avant la retraite, ce qui correspond bien aux hypothèses de Modigliani. Néanmoins, on n'observe de désépargne pour aucune tranche d'âge, y compris après l'âge de départ à la retraite, en contradiction apparente avec la théorie du cycle de vie dans sa version la plus simple. À partir de 75 ans, les taux d'épargne augmentent même à nouveau. Il est nécessaire, pour accepter la théorie du cycle de vie, de prendre en compte le désir qu'ont les individus de léguer un héritage à la génération qui suit.

Forte épargne : une exception française ?

La France se caractérise par un taux d'épargne des ménages important par rapport aux autres pays développés :

Source : INSEE



Il ne semble pas y avoir de relation entre le taux d'épargne des ménages et le système de financement des retraites : les ménages américains, où le financement de la retraite repose sur l'initiative individuelle, épargnent une faible part de leur revenu alors qu'en France, où la retraite est financée par les organismes sociaux, les ménages épargnent beaucoup plus. Le taux d'épargne des ménages dépend en fait d'un grand nombre de facteurs socio-économiques : confiance en l'avenir, peur du chômage, incitations fiscales...

Selon une étude d'IEM Finance10, la consommation des ménages français apparaît aujourd'hui beaucoup plus bridée par l'insuffisance du revenu disponible des ménages que par une d'épargne excessive.

4.3 PROSPECTIVE

Incertitude majeure : consommation toujours timide ? / taux d'épargne record

Les évolutions à venir de la consommation seront en grande partie déterminées par la croissance du revenu disponible et par l'arbitrage entre consommation et épargne réalisé par les ménages, qui dépend de leurs anticipations sur la conjoncture. Or, le pouvoir d'achat des ménages s'est récemment détérioré (+ 0,3 % seulement en 2003 après 2,3 % en 2001 et 3,2 % en 2000), et les taux d'épargne restaient élevés, malgré une légère baisse en 2003 (de 16,8 % à 15,8 %). Tant que la conjoncture économique est incertaine, et surtout, que le chômage reste à un niveau élevé, la confiance des ménages est faible, ce qui nuit à la consommation.

Incertitude majeure : Impact du vieillissement démographique sur la consommation

Quelle influence le vieillissement de la population exercera-t-il sur le dynamisme de la consommation et quels effets peut-on en attendre sur la structure de la consommation ?

Prenant en compte le fait que la part des 60 ans ou plus devrait représenter aux alentours de 27,3 % de la population française en 2020, et que cette catégorie d'âge se caractérise par une sous-consommation, l'effet dépressif du vieillissement sur le niveau de consommation globale est souvent mis en avant.

Cette analyse a été en partie contredite par la mise en évidence que cette sous-consommation présumée était davantage due à un effet de génération qu'à un effet propre à l'âge. Une étude portant sur les « attitudes et jugements des seniors face à l'argent » incluse dans l'indice européen de la consommation Sofinco-Ipsos publiée en décembre 2000 fait ressortir le fait qu'à l'exception de l'Espagne et du Portugal « l'ensemble des seniors européens présente une réelle volonté de consommation (...) ils déclarent sans complexe vouloir jouir de leur épargne pour profiter de la vie plutôt que la transmettre à leurs proches ».

10 IEM FINANCE. Y a-t-il une exception française des comportements d'épargne ? Avril 2004.

C'est pourquoi les spécialistes du marketing voient, au contraire, dans les nouveaux « seniors » dotés d'un féroce appétit de consommation et de revenus confortables, un nouvel eldorado et la source du dynamisme futur de la consommation, particulièrement pour les domaines de l'alimentation (les seniors y consacrent une part plus importante de leur budget), du logement (construction de vérandas, piscines...), de la santé et des loisirs (produits culturels, spectacles, voyages) 11.

Certains démographes soulignent qu'il est alors fait peu de cas des potentiels effets négatifs du vieillissement de la population sur le pouvoir d'achat des retraites. Or, s'ils sont plus fortement mis à contribution au nom du bien commun et de la solidarité inter et intra-générationnelle, les seniors pourraient présenter un visage bien différent de celui – cigale – qu'on leur prête complaisamment. L'anticipation de la montée de la dépendance, fortement corrélée à l'allongement de la durée de la vie, est susceptible de venir renforcer cette propension à l'épargne des actifs âgés et des retraités, ce qui ne serait pas sans effet sur le volume global de la consommation.

Incertitude majeure : Impact du vieillissement démographique sur l'épargne

Les projections de l'effet du vieillissement de la population sur les taux d'épargne conduisent à une relative stabilité du taux d'épargne, car l'accroissement du poids relatif des classes d'âge élevées, qui épargnent relativement peu, sera compensé par la baisse du poids relatif des classes d'âge jeunes, qui, elles aussi, épargnent peu.

Incertitude majeure : part des dépenses sociales

Les enjeux du vieillissement (notamment la question de la socialisation de l'assurance contre le risque de dépendance) font écho à la question plus générale de l'évolution à venir du rapport entre les parts marchandes et socialisées (biens et services gratuits ou partiellement payants que la collectivité met à la disposition des individus et des ménages) de la consommation des ménages. Si une partie croissante des dépenses liées à la santé, l'éducation, les loisirs (ce qui est déjà le cas avec la multiplication des chaînes de télévisions privées) est à l'avenir à la charge des ménages, cela ne sera pas sans répercussions sur le dynamisme des autres postes de consommation.

4.4 HYPOTHESES

Hypothèse 1 : stagnation de la consommation

La consommation stagne, et sa structure ne subit pas de modification notable. En revanche, on assiste à une hausse de l'épargne, dû au contexte économique toujours très incertain, à la baisse du montant des retraites, à l'augmentation des dépenses de santé à la charge des patients, ainsi qu'à la nécessaire prise en charge par les descendants de la dépendance de leur parents.

Hypothèse 2 : baisse de la consommation

La consommation diminue sous l'effet de plusieurs facteurs : phénomène *hard discount*, baisse des prix de nombreux produits mais aussi rejet de la société de consommation et promotion de comportements d'achats plus « sobres »...

Hypothèse 3 : la consommation augmente « artificiellement »

Dans un contexte économique qui ne s'améliore pas, les Français décident de consommer quand même davantage en puisant dans leur épargne et en ayant recours à l'endettement, et notamment au crédit à la consommation (la France fait pour l'instant partie, avec l'Allemagne et l'Italie, des pays où le taux net de recours au crédit par les ménages est faible, inférieur à 5 % de leur revenu disponible brut. Toutefois, la courbe française est en augmentation régulière depuis 1995).

Les transferts entre générations sont incités par des mesures de défiscalisation sur les héritages et donations (les aides financières aux enfants et petits-enfants indépendants représentent déjà environ 1,5 % du revenu national¹³).

11 Voir notamment : ROCHEFORT Robert. *Vive le papy boom !* Paris : Odile Jacob, 2000, 283 p.

12 Tendances qui est déjà à l'œuvre. Ainsi en matière de santé, la part de la consommation socialisée dans la consommation des ménages qui s'était accrue entre 1970 et 1982 passant de 82,6 % à 87,5 % a baissé jusqu'en 1995 où atteignait 82,7 %. On a assisté aux mêmes mouvements en matière de logement (9,7 % de la consommation des ménages est socialisée en 1995) et en matière d'éducation (la part socialisée de la consommation des ménages dans ce poste représentait 96,1 % en 1995).

13 ARRONDEL Luc ; MASSON André. « Les transferts entre générations. L'État, le marché, la famille ». *Futuribles* n°247, novembre 1999, pp. 5-40.

5. ÉDUCATION ET FORMATION

5.1 DEFINITION

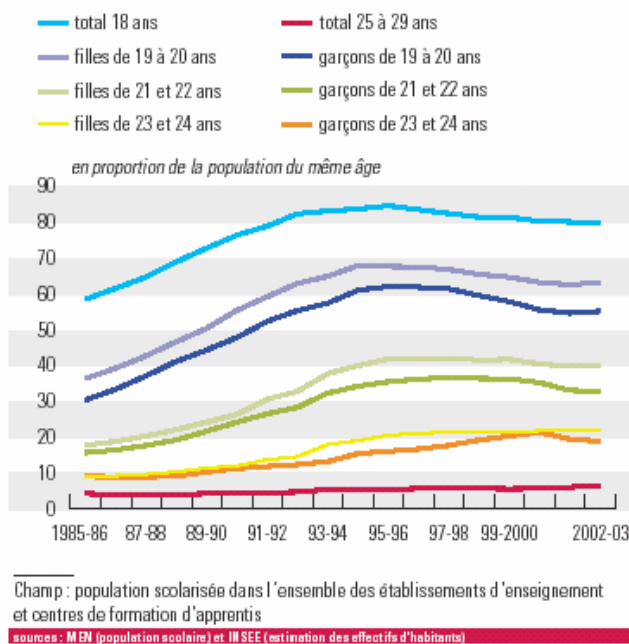
L'École, par les effets qu'elle produit sur l'ensemble de la société – formation du citoyen et du professionnel – représente des enjeux importants, comme en témoignent les conflits qui secouent régulièrement la société française à son sujet. Si des progrès considérables ont été accomplis (le taux de bacheliers par génération est passé de 5 % en 1950 à plus de 70 % en 2003), des problèmes persistent pour adapter l'éducation aux défis de la « société de la connaissance ».

5.2 RETROSPECTIVE

Le pari réussi de la massification

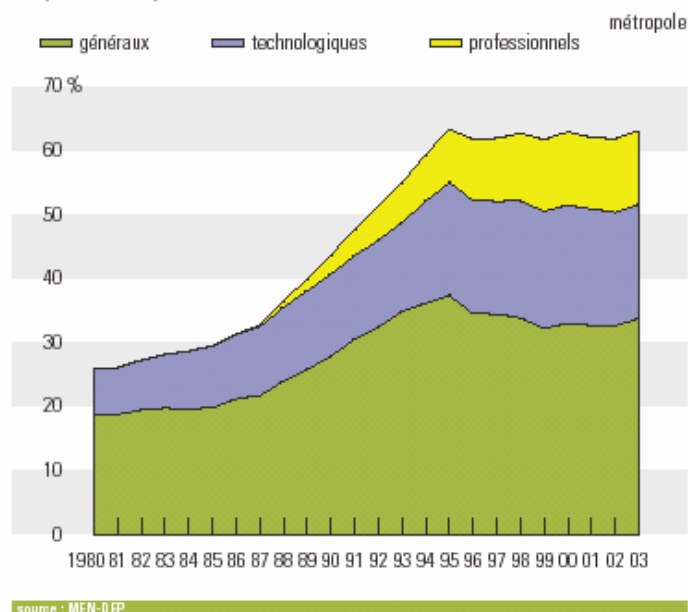
La création du collège unique en 1975 a marqué l'entrée dans la phase de l'enseignement secondaire de masse. Le lancement de l'objectif 80 % au niveau du baccalauréat en 1985 et la création simultanée du baccalauréat professionnel ont accentué cette tendance. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 ajoute un objectif encore plus fondamental : conduire d'ici l'an 2000 l'ensemble d'une génération à un niveau minimum reconnu de qualification (CAP ou BEP). Tout ceci a conduit à une élévation du niveau général de formation et à une réduction importante des sorties sans qualification (jeunes sortis de formation initiale avant la fin d'un CAP ou d'un BEP, après une classe du premier cycle ou après l'école élémentaire), passées de 25 % en 1970 à 7 % aujourd'hui. La durée moyenne de scolarité a doublé entre 1950 et 2000.

**02 évolution des taux de scolarisation
selon l'âge et le sexe de 1985 à 2002**



La croissance forte des effectifs de bacheliers à partir du milieu des années 1980 jusqu'au milieu des années 1990 a induit une forte augmentation des effectifs d'étudiants dans le supérieur.

01 proportions de bacheliers dans une génération (1980-2003)



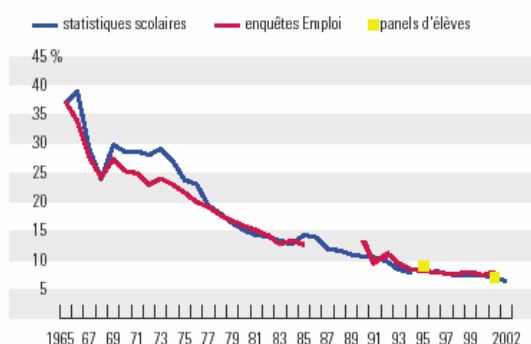
L'apprentissage, après une longue période de déclin continu, a commencé à croître depuis 1993, mais si le CAP reste le diplôme le plus souvent préparé (par 60 % des apprentis), sa part se réduit progressivement au profit du BEP, du baccalauréat professionnel et de diplômes de niveau supérieur.

La progression du taux de scolarisation a été plus forte pour les filles, si bien qu'en 1999-2000 dans l'enseignement supérieur, les étudiantes représentent 55,5 % de l'effectif total (55,9 % en premier cycle, de 57,4 % en second cycle et de 50,1 % en 3^e cycle). Pour l'ensemble des trois cycles, leur part est très variable selon les filières : 22,1 % seulement dans les sciences de l'ingénieur, mais 66,5 % dans les sciences de la nature et de la vie, 55 % en médecine et 67 % en pharmacie, 61,5 % en droit/ sciences politiques et 75,5 % en langues.

... mais des efforts restent à faire

La tendance à l'augmentation de l'accès au niveau du baccalauréat et à la baisse constante des sorties sans qualification s'arrête à partir de 1995, en dépit d'un effort croissant pour diversifier les approches pédagogiques et aider les élèves en difficulté ou aider à la reprise d'études.

01 proportions de jeunes sortant sans qualification de 1965 à 2002



Lecture : en 1965, plus de 35 % des sortants finissaient leur formation initiale « sans qualification ». Ils arrêtaient avant l'année terminale d'un CAP ou BEP ou une seconde, autrement dit après l'enseignement primaire, le collège, ou quelques mois de formation professionnelle. Ils ne représentent plus aujourd'hui qu'environ 7 % des sortants.

sources : INSEE, estimation DEP au moyen des enquêtes Emploi, statistiques scolaires et panels DEP

Cette résistance de l'échec et du « décrochage » scolaires est la principale préoccupation des responsables de l'éducation nationale. Pourtant, dans le même temps, l'effort financier s'est accru constamment, ce qui a entraîné une hausse régulière du coût moyen de formation d'un élève. De 1975 à 1999, la dépense intérieure pour l'éducation est passée de 6,3 % à 7,2 % du PIB, avec un taux de croissance annuel moyen de 2,7 %, supérieur à celui du PIB (2,2 %). La dépense moyenne par élève (aux prix 1999) est passée de 21 700 à 38 700 francs, soit un accroissement annuel moyen de 2,4 % en francs constants.

L'analyse des performances du système éducatif, selon les indicateurs du programme international pour le suivi des acquis (PISA) mené par l'OCDE, indique que les élèves français (à 15 ans) se situent dans la moyenne concernant la compréhension de l'écrit ou dans les enseignements scientifiques, mais qu'ils présentent des faiblesses en mathématiques.

Persistances des inégalités

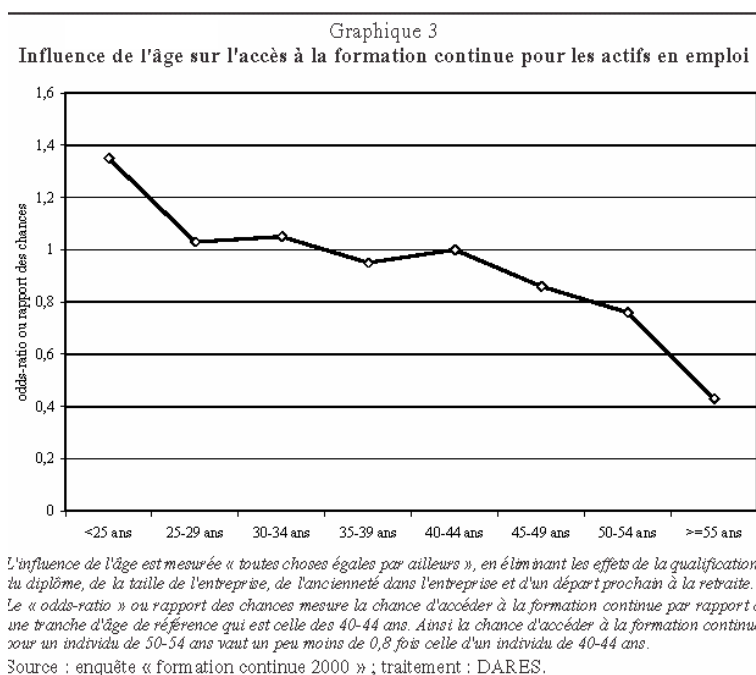
Un débat très vif dans la société française concerne la question de savoir si l'enseignement de masse a conduit en fin de compte à réduire les inégalités sociales devant l'école. L'enseignement de masse conduit-il à une réelle démocratisation de l'école et favorise-t-il la mobilité sociale ? La réponse est souvent négative, confortée par des études statistiques qui concluent à une translation vers le haut des inégalités, sans que celles-ci se réduisent. Ainsi, par le biais du choix des options (langues vivantes ou anciennes) ou encore du choix du type de baccalauréat (général, technologique ou professionnel), des inégalités se recréent.

De fait, la réponse doit être beaucoup plus nuancée :

- 1) Le diagnostic global et synthétique ne rend pas fidèlement compte de la réalité et dépend des critères pris en compte. De plus, il ne permet pas de comprendre les processus à l'origine de certaines inégalités.
- 2) Le diplôme est plus que jamais nécessaire pour obtenir un emploi, comme le confirment les statistiques sur l'emploi des jeunes :
Le fait que davantage d'enfants d'ouvriers obtiennent un diplôme est donc un facteur essentiel de réduction des inégalités. L'évolution du taux de chômage des actifs de moins de 25 ans en fonction du niveau de diplôme, pour la période 1971-2000, montre un accroissement des écarts de taux de chômage selon le niveau de diplôme et entre les diplômés et les non diplômés.
- 3) L'accès à un niveau plus élevé de formation ne doit pas être jugé qu'en fonction de la rémunération obtenue : même si un diplôme se déprécie sur le marché du travail au fur et à mesure qu'il est obtenu par davantage de personnes, il reste qu'il a une valeur en soi car il atteste d'un certain niveau de connaissances, de culture et de compétences permettant de mieux vivre dans la société actuelle. Du reste, les inégalités de destins scolaires sont de plus en plus corrélées au niveau scolaire des parents qu'à celui de leur revenu.
- 4) Si un enfant d'ouvrier a aujourd'hui encore 7 fois moins de chances qu'un enfant de cadre supérieur d'entrer à l'université, il ne faut pas oublier qu'en 1970, il avait 28 fois moins de chances de le faire. Une autre manière de le dire : depuis 1984, l'accès à l'enseignement supérieur a été multiplié par 3,5 pour les enfants d'ouvriers, contre 2,2 pour l'ensemble des catégories socioprofessionnelles.

Les limites de la formation continue

En dépit de l'obligation, depuis la loi de juillet 1971 sur la formation professionnelle continue, de financer la formation des salariés, celle-ci n'est pas très répandue. La loi de mai 2003 sur la formation « tout au long de la vie » n'a pas connu un impact significatif puisqu'un tiers des salariés seulement suit une action de formation. Il s'agit plus souvent des salariés des grandes et moyennes entreprises et parmi eux, la catégorie cadres et celle qui en bénéficie le plus. Les salariés les moins qualifiés se sentent moins concernés par la formation alors qu'ils sont les plus exposés aux aléas du marché du travail. De plus, la formation est concentrée sur les moins de 45 ans :



Source : LAINÉ Frédéric. « Les Seniors et la formation continue ». *Premières synthèses*, n°12.1, mars 2003.

Le taux de formation continue des actifs occupés est relativement stable jusqu'à 45 ans (voir graphique). Au-delà, l'accès à la formation continue se réduit lentement jusqu'à 55 ans, puis chute pour les plus âgés. Au total, le taux d'accès à la formation continue est de 31 % pour les 50-54 ans et de 20 % pour les 55 ans ou plus, contre 36 % pour les 30-49 ans. Ce repli de la formation pour les plus âgés s'observe à tous les niveaux de qualification : cadres, professions intermédiaires et ouvriers-employés de plus de 50 ans ont tous des taux d'accès bien inférieurs à ceux de leurs cadets de même catégorie socioprofessionnelle.

5.3 PROSPECTIVE

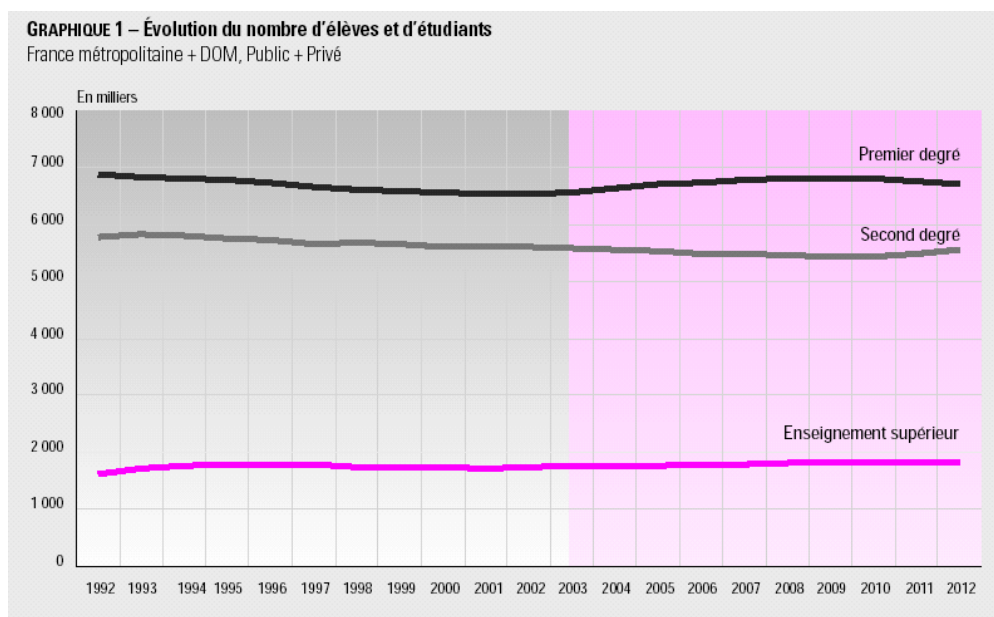
Évolution des effectifs d'élèves et étudiants (selon les projections du ministère de l'éducation)

Pour des raisons essentiellement démographiques, les premier et second degrés devraient connaître jusqu'en 2012 des évolutions de sens contraires.

Après la baisse de ces dix dernières années, les effectifs du premier degré devraient s'accroître de plus de 230 000 élèves d'ici à 2007, avant de diminuer à nouveau en fin de période. Toutefois, cette diminution globale masque des mouvements de sens opposé entre le préélémentaire en baisse et l'élémentaire qui progresserait jusqu'en 2010.

Dans le second degré, la baisse régulière des effectifs enregistrée depuis 1994 se poursuit et les lycées et les collèges devraient perdre plus de 125 000 élèves jusqu'en 2007. Une progression des effectifs s'amorcera ensuite, d'abord en premier cycle, avec l'arrivée à ce niveau des générations nées depuis le début de la reprise démographique de 1995.

Dans l'enseignement supérieur, l'augmentation des effectifs constatée en 2002 se maintiendrait pendant toute la décennie. Après l'expansion rapide des années 1988 à 1993, l'enseignement supérieur a perdu plus de 70 000 étudiants de 1995 à 2001. La hausse des effectifs constatée en 2002 devrait se poursuivre jusqu'en 2012, et concernerait essentiellement les deuxième et troisième cycles de l'université tandis que les CPGE et STS accueilleraient autant d'étudiants dans dix ans qu'aujourd'hui.



Source : *Éducation & formations n° 68 – mai 2004*

Évolution des effectifs d'enseignants

L'Éducation nationale devra recruter massivement durant les prochaines années, car les départs à la retraite seront très nombreux. En effet, actuellement, un enseignant sur trois est âgé de 50 ans ou plus. On estime à 397 000, soit 43 % de l'effectif présent en 2002, les départs des enseignants au cours de la décennie 2003-2012.

En concurrence avec le secteur privé, l'Éducation nationale risque de peiner à renouveler son personnel enseignant, dont la carrière n'apparaît plus suffisamment attractive. Des difficultés de recrutement sont donc prévisibles.

Incertitudes majeures

Les attentes à l'égard de l'école

Les critiques adressées à l'école sont liées aux attentes de plus en plus grandes à son égard. Le déclin des autres institutions, notamment la famille, conduit à tout attendre de l'école. De surcroît, l'évolution économique et technologique ainsi que les modes de management post-tayloriens requièrent un niveau plus élevé de compétences et de connaissances, notamment de culture générale, pour pouvoir s'adapter, se recycler et apprendre tout au long de la vie. Dans la société de la connaissance, le niveau général de formation ne cesse de s'élever. De fait, il existe un large consensus sur quatre missions fondamentales de l'école : la transmission de connaissances et d'une culture (lien avec le passé) ; le développement de la personnalité des enfants et l'éducation à des valeurs éthiques et à la citoyenneté ; la préparation à une vie professionnelle (plus mobile et interculturelle) ; la contribution à l'égalité des chances (objectif d'équité).

En revanche, leur pondération est variable et donne lieu à débats, même si ces finalités sont complémentaires.

Éducation : les scénarios de l'OCDE

Six scénarios d'avenir de l'école ont été élaborés récemment par l'OCDE. Le premier est celui du prolongement du statu quo qui, malgré quelques ajustements à la marge, se traduit par une dégradation générale de l'École. Le second, dénommé « l'extension du modèle du marché », montre les conséquences qui pourraient résulter d'une privatisation au moins partielle de l'institution scolaire, donc finalement d'une dualisation plus marquée entre le public et le privé. Le troisième scénario, « l'École au cœur de la collectivité », correspond à un renouveau de l'École comme principale institution citoyenne. Le scénario 4, « l'École comme organisation apprenante ciblée », répond au besoin de revalorisation du rôle de l'École tout en mettant davantage l'accent sur sa responsabilité dans le développement du savoir et des compétences. Les deux derniers scénarios incarnent une forme de déclin : celui des « Réseaux d'apprenants » se caractérise par l'éclatement des systèmes éducatifs nationaux, le déclin du rôle des pouvoirs publics et l'avènement de systèmes scolaires locaux et de grands réseaux ; le dernier, « Exode des enseignants et désintégration », décrit une dégradation de l'institution et un mécontentement général, notamment des parents et des enseignants. Parmi ces scénarios, compte tenu de la tradition française d'une école républicaine, le scénario d'une privatisation généralisée de l'éducation ou celui d'une quasi disparition de l'école remplacée par des réseaux d'apprenants par les TICE paraissent peu probables, de même le scénario catastrophe d'une grave crise de confiance envers l'école et de recrutement d'enseignants, qui au pire ne pourrait être que transitoire. Le statu quo paraît à peine plus probable, tant sont fortes les pressions externes sur l'institution. L'avenir le plus probable est donc une combinaison des deux autres scénarios envisagés : l'évolution vers un renforcement du rôle de l'école dans la société, impliquant de profonds changements dans ses modes de fonctionnement, et mettant davantage l'accent soit sur l'intégration sociale et l'éducation à la citoyenneté, soit sur l'acquisition de connaissances et de compétences.

5.4 HYPOTHESES

Hypothèse 1 : allongement de la durée des études et élévation des niveaux de diplômes, toutes populations confondues

Hypothèse 2 : allongement de la durée des études et élévation des niveaux de diplômes avec différenciation des itinéraires

Hypothèse 3 : baisse relative de la durée des études et développement d'un système dual, à l'allemande, ainsi que de la formation tout au long de la vie.

6. FINANCES PUBLIQUES

6.1 DEFINITIONS

Nous utiliserons les définitions suivantes, utilisées par l'INSEE et l'Union Européenne, en matière de comptabilité nationale :

- ⇒ *Administrations publiques* : l'Etat, les organismes divers d'administration centrale (dont la CADES), les administrations publiques, et les administrations de sécurité sociale (organismes des sécurité sociale, UNEDIC et hôpitaux publics).
- ⇒ *Prélèvements obligatoires* : il s'agit des impôts et des cotisations sociales reçues par les administrations publiques et les institutions européennes : impôts sur le revenu (IRPP, CSG, CRDS, IS) ; impôts sur les produits (TVA, TIPP, droits d'accise, droits de mutation) ; impôts sur la production (taxe professionnelle, taxe foncière et versement transport) ; impôts en capital (droits de succession et prélèvements sur des fonds de réserve et de garantie) ; les autres impôts (TH, ISF ...).
- ⇒ *Le déficit public notifié* : exprimé en application du Traité de Maastricht, il diffère légèrement du *besoin de financement des administrations publiques*.
- ⇒ *La dette publique notifiée* est évaluée à partir du tableau des opérations financières de la comptabilité nationale mais ne correspond pas directement à cette présentation.

6.2 RETROSPECTIVE

La dépense publique

L'évolution des dépenses publiques en longue période est marquée par trois ruptures : les deux guerres mondiales et la crise des années 70. Depuis 1950, la dynamique des dépenses des administrations est largement imputable à celle des prestations sociales qui contribuent pour 15 points à la hausse de l'ordre de 19 points de PIB de l'ensemble. Hors prestations sociales, il est assez remarquable de constater que les dépenses des administrations sont restées à peu près stables, proches de 22 points de PIB jusqu'en 1973. Depuis, les charges salariales, et au cours des années 80, celles d'intérêts les ont poussées à la hausse. Depuis les années 60 en revanche, on note que l'ensemble des autres dépenses (dont en particulier les achats intermédiaires et les investissements) est resté stable en part du PIB.

Dépenses des administrations publiques

en points de PIB	1950	1960	1970	1980	1990	2000
dépenses totales	33,3	35,1	38,5	46,5	50,7	52,7
dont :						
. Charges salariales	6,8	7,6	8,2	12,9	12,5	13,5
. Consommations intermédiaires	6,9	6,1	5,3	5,3	5,6	5,3
. Investissements	1,7	2,7	3,4	3,2	3,5	3,2
. Charges d'intérêts	1,2	1,4	1,1	1,4	2,9	3,2
. Prestations sociales	11,9	13,3	16	23,1	25,8	26,9
. Autres	4,8	4	4,5	3,8	4,1	4,3

Source : INSEE, comptes nationaux, bases 1956, 1971, 1980, 1995

Les prestations sociales ont eu un développement largement autonome sous l'effet des évolutions démographiques, de l'extension de la protection sociale à de nouvelles catégories sociales (agriculteurs, non salariés...), des mécanismes d'indexation et des revalorisations des prestations familiales ou vieillesse. Exprimées en part de PIB, les prestations sociales sont ainsi passées de près de 12 points de PIB en 1950 à 16 points de PIB en 1970, à la veille du premier choc pétrolier. Sous l'effet des mêmes mécanismes et du développement de leur composante contracyclique -les allocations chômage- la croissance des prestations sociales a gardé le même rythme que celui antérieur au premier choc pétrolier : avec l'affaiblissement sensible de la croissance économique, cela a conduit mécaniquement à une hausse très marquée des prestations sociales en part de PIB : le poste a progressé de 7 points de PIB en 10 ans, entre 1970 et 1980. A partir des années 80, un ajustement des dépenses de prestations sociales au nouveau rythme de croissance de la richesse économique a été adopté : cela a pu prendre la forme notamment d'une remise en cause de l'indexation des pensions sur les salaires, et des niveaux de remboursements de l'assurance maladie. En dépit d'un infléchissement marqué et d'un durcissement des conditions pour les dépenses sociales, les prestations sociales ont toutefois continué de progresser en part de PIB : elles ont gagné 4 points de PIB en 20 ans, entre 1980 et 2000.

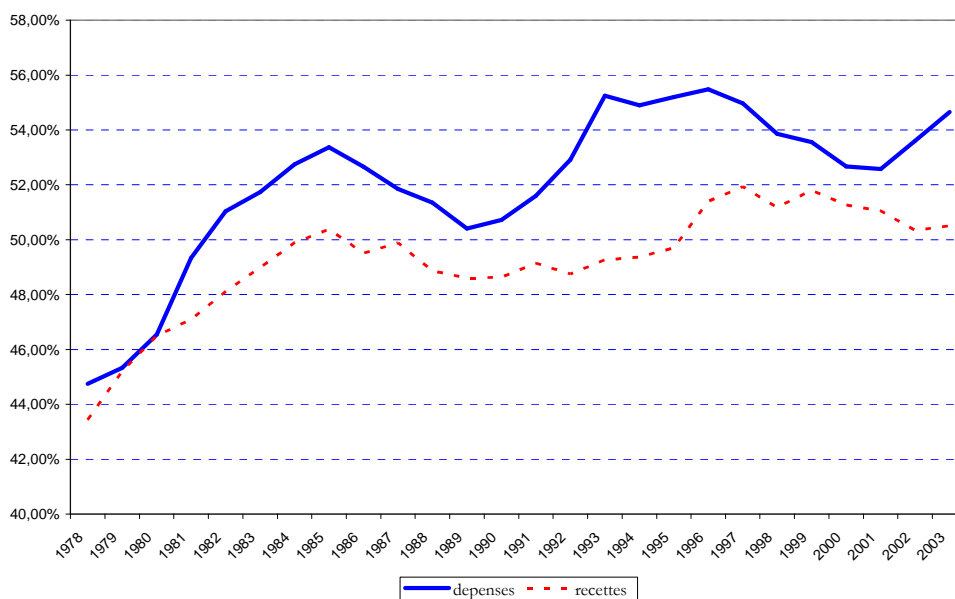
S'agissant des **charges salariales**, c'est également la nature autonome de leur croissance, indépendamment de la conjoncture économique, qui explique la progression de leur poids dans le PIB à partir des années 80. L'inertie de ce poste de dépenses tient au stock de salariés en fonction et aux besoins d'embauche relativement peu modulables, notamment dans certains secteurs comme l'enseignement ou la police.

Concernant enfin les **charges d'intérêt**, on voit clairement que la progression s'est produite au cours des années 80, dans le contexte d'un endettement croissant et d'une montée des taux d'intérêt réels.

Les prélèvements obligatoires

Face à l'augmentation des dépenses, la part des prélèvements dans le PIB s'est elle aussi accrue régulièrement. Mais à partir des années 80, les prélèvements ne parviennent plus à financer les dépenses. En réponse, et pour freiner l'accumulation de la dette, des efforts de stabilisation de la dépenses sont déployés. Mais à cette priorité vient bientôt s'en ajouter une autre : la baisse des prélèvements obligatoires jugés trop élevés. A la logique traditionnelle, maîtriser les dépenses, réduire les déficits et pour finir baisser les impôts, s'en substitue une autre : baisser les impôts d'abord, et ensuite arbitrer entre déficits et coupes dans les dépenses.

Evolution des dépenses et recettes publiques en points de PIB

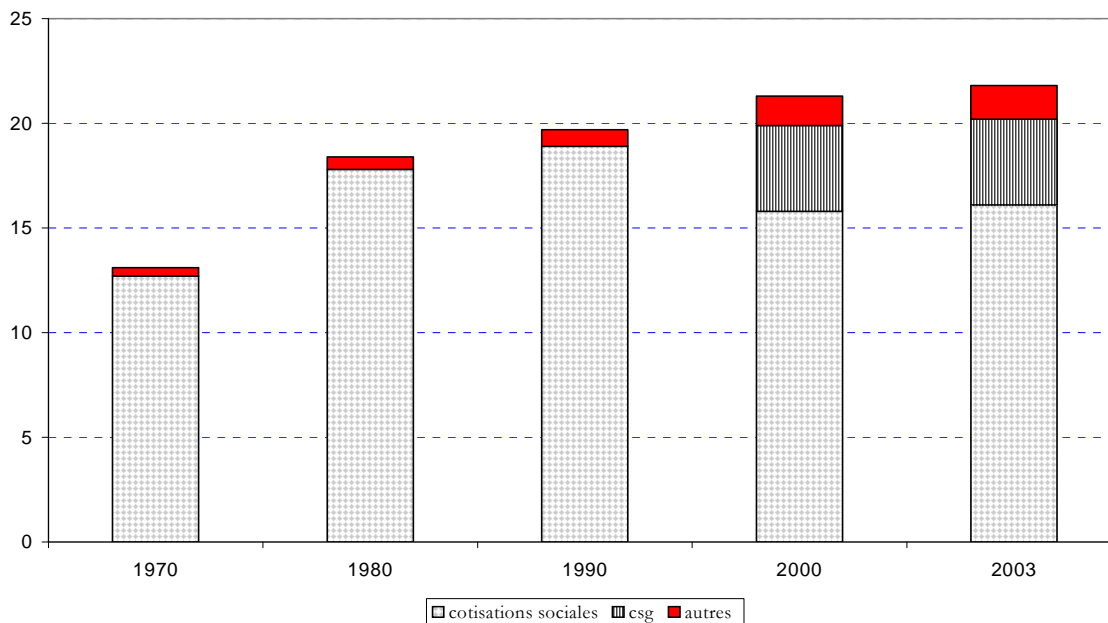


Les trois catégories les plus importantes dans la plupart des pays de l'OCDE sont l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales et les impôts sur la consommation (dont en particulier la TVA). A elles trois, elles représentent plus de 80 % des prélèvements obligatoires en France.

Au-delà des écarts de poids global des prélèvements entre pays, les différences de poids relatifs peuvent également être importantes : elles s'expliquent par les choix d'organisation de la protection sociale. Au sein de l'Union Européenne, on distingue habituellement les pays de tradition « bismarckienne » (Allemagne, France, Suède, Pays-Bas) de ceux de tradition « beveridgienne » (Royaume-Uni, Danemark, Irlande). Dans les premiers, les prestations sociales sont assimilées à des salaires différés : elles sont donc financées essentiellement par des cotisations sociales assises sur les salaires. Chaque salarié cotise en sachant que ce qu'il recevra, lorsqu'il sera au chômage ou à la retraite, sera fonction du montant de sa cotisation. Dans le second groupe de pays, les prestations sociales sont considérées comme des transferts publics et sont essentiellement financées par l'impôt : les caisses d'assurance versent des allocations chômage ou des pensions de retraite largement forfaitaires, de sorte qu'il n'y a pas de lien, au niveau individuel, entre les sommes versées et les sommes qui seront perçues.

Au cours du temps, l'opposition entre ces deux régimes s'est estompée, les régimes beveridgiens introduisant des mesures assurantielles, et les régimes bismarckiens complétant la couverture proposée par des transferts de pure redistribution, non contributifs. En France, l'exemple le plus emblématique est la création du RMI, mais on peut également citer tous les autres minima sociaux ou bien tous les avantages non contributifs, qui relèvent en principe de la solidarité nationale. Si le développement des dépenses sociales s'est naturellement accompagné d'un accroissement des prélèvements au profit des administrations sociales, il convient de noter que la structure des prélèvements s'est modifiée. En 1970, les prélèvements obligatoires pour la sécurité sociale représentaient 13 points de PIB, composés quasiment exclusivement de cotisations sociales.

Evolution des prélèvements obligatoires au profit des administrations de sécurité sociale (en points de PIB)



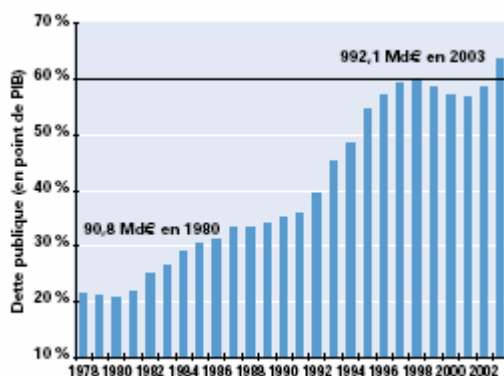
La part des cotisations sociales n'a cessé de progresser ensuite, jusqu'au début des années 90, atteignant le seuil de 19 points de PIB : elles formaient alors encore la source quasi-unique de financement des administrations de sécurité sociale. Depuis 1990, avec la création de la CSG, puis la mise en œuvre de la politique d'allègement des charges sociales sur les bas salaires avec compensation par l'Etat, le mode de financement de la protection sociale s'est modifié avec une plus grande part de ressources de nature fiscale. En 2003, sur les 22 points de PIB de prélèvements pour les administrations sociales, on trouve la CSG à hauteur de 4 points de PIB, les cotisations sociales pour 16 points de PIB, et enfin d'autres impôts pour 2 points de PIB.

Aujourd'hui à 43,6 points de PIB, le taux de prélèvements obligatoires continue de faire l'objet de débats. Son niveau peut être en effet jugé relativement élevé par rapport à nos proches voisins européens dans un contexte où la concurrence fiscale s'exerce de plus en plus vivement sur le capital productif et le travail qualifié. Il y aurait donc là un enjeu sur les perspectives de croissance à moyen terme, d'autant plus important dans le contexte du vieillissement démographique.

Le déficit et la dette

La contrepartie des déficits est une accumulation de dette publique, d'autant plus rapide que le contexte économique se transforme avec un ralentissement de la croissance et une montée des taux d'intérêt réels au cours des années 80 et surtout les années 90. Comme on le voit sur le graphique ci-dessous, de l'ordre de 20 points pendant les années 1970, la dette publique a triplé en trente ans, en dépassant le seuil de 60 points de PIB en 2003. Un ratio de dette publique élevé rend naturellement les finances publiques plus vulnérables aux hausses des taux d'intérêt, avec le risque de devoir consacrer des ressources de plus en plus importantes au service de la dette, au détriment d'autres dépenses publiques. Le déficit public et la dette publiques tendent à s'alimenter mutuellement : c'est l'effet « boule de neige ». Le déficit nourrit en effet la dette, ce qui conduit à une hausse des charges d'intérêt, et détériore le solde public... Si l'accumulation des déficits est telle que la croissance de l'activité ne suffit pas à la compenser, la dette publique rapportée au PIB augmente. Compte tenu de ce phénomène, on se réfère souvent à la notion de solde stabilisant, qui représente un seuil de déficit à ne pas dépasser pour ne pas enclencher une spirale d'augmentation de la dette.

Evolution de la dette publique sur longue période



Source : Rapport Economique et Financier pour le PLF 2005

Cette montée de l'endettement, commune d'ailleurs à la plupart des pays de l'OCDE au cours des deux derniers décennies du siècle dernier est un phénomène historique tout à fait particulier, dans la mesure où il s'est produit en temps de paix : contrairement aux besoins temporaires liés à la guerre puis à la reconstruction, la contrepartie de l'endettement reflète ici un besoin de financement structurel et durable. La hausse des dépenses de sécurité sociale, particulièrement marquée dans les pays européens avec le développement de l'Etat providence a créé un besoin de dépenses récurrentes.

6.3 PROSPECTIVE

Tendances lourdes

Le vieillissement démographique laisse attendre une forte progression des dépenses de retraites et de santé dans les pays industrialisés. Rappelons à cet égard que les engagements des régimes des retraites par répartition représentent une autre forme d'endettement, la dette implicite, qui atteint un ordre de grandeur voisin de la dette financière explicite.

Cette tendance à la croissance des dépenses sociales dans les années à venir est d'autant plus marquée que les adaptations de nos systèmes sociaux ont été longtemps différées : avant la réforme de 2003 des régimes de retraites, on estimait que les dépenses de retraites devaient progresser de l'ordre de 4 points de PIB à l'horizon 2040. Au-delà des seuls effets du vieillissement, l'évolution des dépenses de santé est par ailleurs déterminée par l'élévation du niveau de vie et par le progrès technique. Sous l'hypothèse conventionnelle retenue par le Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie, les dépenses de santé pourraient progresser sur un rythme supérieur de 1,5 % à la croissance du PIB. Pour mesurer les effets enjeux financiers de la hausse attendue des dépenses sociales, un indicateur utile est l'« écart de financement actualisé » : cet indicateur correspond à l'augmentation immédiate des recettes, qui reportée à l'identique en part de PIB dans les années à venir placerait les finances sociales sur une trajectoire soutenable. **Dans le dernier programme pluriannuel de finances publiques pour la France, il est indiqué que l'écart de financement actualisé des régimes sociaux, après prise en compte des réformes déjà entreprises, serait de l'ordre de 4,5 points de PIB dans un scénario prudent.**

Des économies d'aussi grande ampleur pourraient-elles être tirées du côté de l'Etat, en ne remplaçant qu'une partie des effectifs partant à la retraite ? Il convient ici de bien rappeler les ordres de grandeur : sur des dépenses de l'Etat de l'ordre de 300 milliards d'euros, la moitié correspondent aux rémunérations (110 milliards d'euros) et aux intérêts de la dette (40 milliards d'euros), postes de dépenses sur lesquels les marges de manœuvre sont les plus contraintes. A l'horizon 2010, l'économie procurée par le non-remplacement de 50 % des effectifs partant à la retraite serait de 5,4 milliards d'euros, soit environ 0,25 point de PIB. **Ainsi, même en déployant un effort très volontariste sur la dépense de l'Etat et rationalisant la gestion (et en veillant en particulier à la meilleure allocation des moyens), il n'est guère réaliste d'imaginer que des économies sur les dépenses de l'Etat puissent égaler le surcroît à venir des dépenses sociales.**

Cette tendance à la hausse sur les dépenses sociales pour les années à venir conduit à envisager trois possibilités : une hausse continue des prélèvements obligatoires, des économies sur les dépenses qu'elles soient sociales ou pas, une dérive des déficits qui mènerait inéluctablement à une spirale haussière de la dette. Ces trois possibilités ne s'excluent naturellement pas les unes des autres, les scénarios pour le futur pouvant ainsi combiner des variations sur les trois éléments de l'équation budgétaire.

Scénarios prospectifs

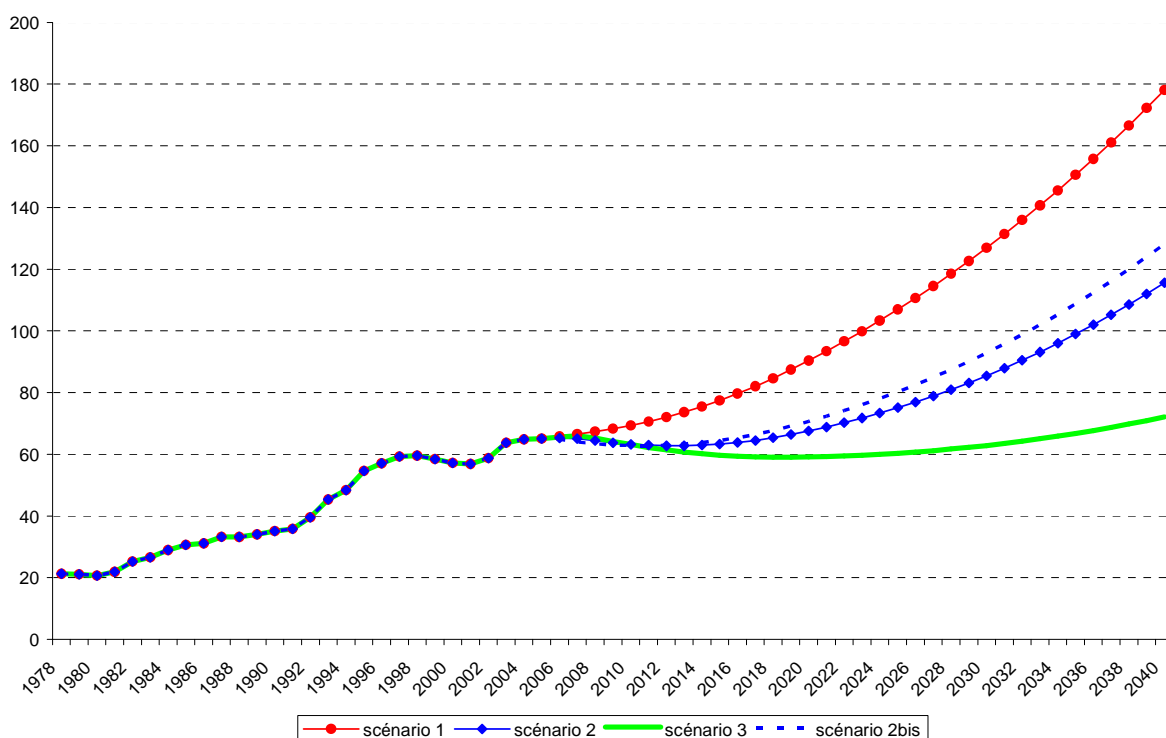
Quatre scénarios prospectifs sont proposés. On présente des schémas illustratifs qui ne peuvent être assimilés à des projections de finances publiques : il s'agit simplement ici d'avoir une représentation de la dynamique de la dette et d'une prise en compte, même si elle reste très rudimentaire de la montée progressive des charges de retraites sur les années à venir.

Scénario 1 : On laisse filer la dette

La montée progressive des dépenses sociales liées au vieillissement, encore légère en début de période (2005-2010) ne conduirait pas à une prise de conscience suffisamment forte pour prendre des mesures de portée de moyen-long terme. En dehors de quelques expédients de court terme, aucune mesure de redressement structurel ne serait adoptée pour infléchir la trajectoire des dépenses, tandis que les prélèvements obligatoires seraient maintenus à leur niveau actuel en part de PIB. Partant d'une situation initiale dégradée, le mouvement de progression de la dette diminuerait les marges de manœuvre pour les années à venir du fait d'un alourdissement des charges d'intérêt qui s'ajouterait à l'accroissement des besoins sociaux et continuer de peser finalement sur les besoins de financement publics. C'est l'effet « boule de neige ».

A titre illustratif, le graphique ci-dessous décrit la progression de la dette qui résulterait d'une dérive des déficits, dans le contexte d'une augmentation non financée des dépenses sociales (scénario 1). Ce scénario à l'horizon 2040 ne représente ici qu'un cas d'école, qui n'aurait que peu de chance de se matérialiser de cette façon. D'une part, la progression aussi soutenue de la dette devrait nécessairement conduire à une hausse des taux d'intérêt (non retenue ici), aggravant encore plus l'effet boule de neige. D'autre part, si la France s'engageait seule dans cette dérive de ses finances publiques, il serait assez probable qu'elle soit rapidement conduite à sortir de la zone euro, bien avant l'année 2040. Pour resolvabiliser les budgets publics, l'Etat pourrait alors choisir d'avoir recours à l'inflation en « monétisant » la dette, reportant de ce fait le fardeau sur les agents privés dont le pouvoir d'achat serait réduit par la hausse des prix. Au total, en 2015 (par exemple), les ménages seraient dans une situation appauvrie (en ayant subi la « taxe inflationniste ») tout en ayant à faire face au problème non résolu du financement du système de protection sociale pour les années suivantes.

Quatre scénarios d'évolution de la dette publique (en points de PIB)



Scénario 2 : le pilotage comptable à vue.

Les tensions présentes et à venir sur le financement des régimes sociaux seraient traitées « au coup par coup ». Au gré des besoins de financement des différents régimes, des mesures d'économies sont adoptées pour rééquilibrer les comptes. L'absence de stratégie de long/moyen terme et de priorités pourraient de fait conduire à des choix « larvés » : on se rapprocherait alors probablement de la configuration d'une sécurité sociale qui ne couvrirait plus que les risques de base : glissement de l'assurance maladie couvrant essentiellement les gros risques, apport d'une retraite de base pour les régimes de retraites, prestations familiales réservées aux familles les plus démunies. Le risque social qui ferait le plus probablement l'objet d'un « sacrifice » serait sans doute l'assurance maladie, pour lequel le potentiel de mobilisation des assurés est plus faible. En dépit de l'influence encore importante des mouvements familiaux, on pourrait ensuite supposer que le risque « famille » serait le second à « faire les frais » d'un pilotage à vue pour redresser la situation financière des comptes sociaux.

De grandes résistances s'exprimeraient pour des relèvements de prélèvements obligatoires, d'autant que le « consentement à payer » s'éroderait pour une sécurité sociale se spécialisant dans l'assistance sociale. La substitution de la CSG aux cotisations sociales se poursuivrait, dans la logique d'un système de plus en plus « béveridgien ». Le relèvement de taux de cotisation vieillesse envisagé pour un financement pérenne des régimes de retraites, serait repoussé dans le temps, afin de ne pas bloquer des mesures immédiates d'économies. La soutenabilité financière des régimes sociaux ne serait pas véritablement assurée à moyen terme, reportant la contrainte de financement, accrue, sur les années suivantes faute d'avoir utilisé au maximum les marges de manœuvres possibles dans la décennie présente.

Scénario 2bis : Ajustement par les relèvements de prélèvements obligatoires, sans infléchissement des dépenses sociales

Contrairement au scénario 2, l'ajustement privilégié pour le redressement de la situation financière des régimes sociaux serait l'augmentation des prélèvements obligatoires : aussi bien sous la forme de cotisations sociales que de CSG. Sans être associée à des réformes structurelles du système de protection sociale qui garantiraient sa pérennité, cette stratégie rencontrerait cependant un écueil important : les hausses de prélèvements pourraient en effet être mal acceptées par les salariés dans la mesure où elles ne seraient pas directement perçues comme des revenus différés. Les salariés essaieraient alors de répercuter la hausse des charges dans leurs rémunérations, alourdissant in fine le coût du travail. Il pourrait s'en suivre une aggravation du chômage, des délocalisations encore plus nombreuses et des difficultés accrues pour combler le besoin de financement des administrations publiques.

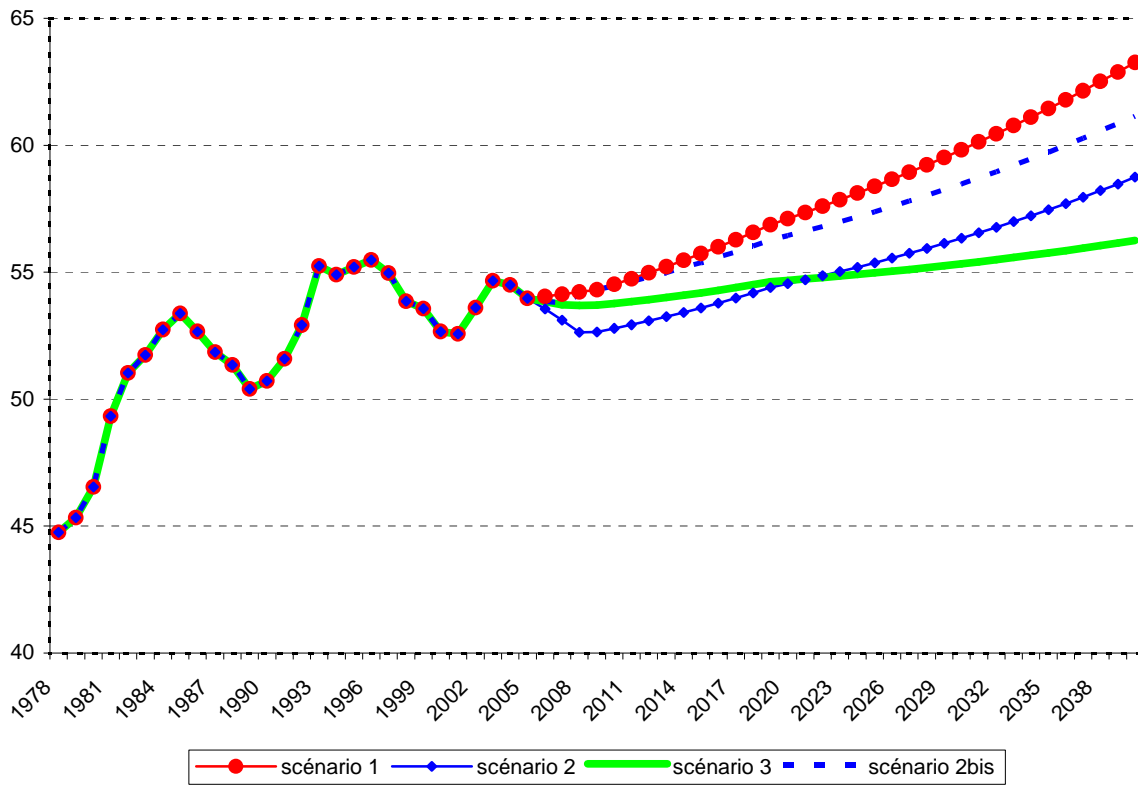
Au total, dans ce scénario, la trajectoire d'évolution de la dette serait comparable à celle décrite dans le scénario 2 (quoiqu'un peu aggravée avec une croissance économique plus faible) : légère décreue à court terme, suivie d'une progression soutenue. S'agissant des dépenses, la tendance de long terme serait en revanche plus proche du scénario 1 : la progression des dépenses sociales sur le long terme ne serait de fait pas modifiée par rapport au premier scénario. La décreue de la dette en début de période conduirait cependant à des charges d'intérêt moins lourdes dans ce scénario, ce qui explique un niveau global de dépenses publiques inférieur.

Scénario 3 : Priorité donnée à la soutenabilité des régimes sociaux

Partant d'une situation déjà dégradée des comptes publics et intégrant les tensions à venir du fait du vieillissement, des choix stratégiques seraient ici effectués. Le Conseil d'Orientation des retraites dans son nouveau rendez-vous en 2008, obtiendrait la prise de conscience et le consensus pour un ajustement programmé des paramètres des différents régimes de retraite qui garantirait leur soutenabilité sur le long terme et donnerait une lisibilité complète du contrat scellé entre les générations. Le Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie prendrait également la pleine mesure de ses responsabilités pour piloter le système de soins et veiller à une responsabilisation efficace de ses différents acteurs. Plus généralement, les arbitrages dans les dépenses seraient guidés par le souci de rationaliser les dépenses sociales (avec une pratique généralisée de l'évaluation) et de mettre avant tout l'accent sur l'égalité des chances, plutôt que sur l'égalité des conditions. Une politique active de l'emploi permettrait d'améliorer le taux d'emploi des personnes de plus de 50 ans, tout comme celui des plus jeunes : la croissance potentielle s'en trouverait renforcée.

Un relèvement des taux de cotisations vieillesse, réellement perçues comme des revenus différés et par là accepté par les salariés, serait décidé en début de période dans ce scénario (par exemple pour un montant de 1,5 point de PIB, sur deux ans). Il serait justifié dans une optique d'équité intergénérationnelle (mise à contribution des générations nombreuses de l'après guerre avant leurs départ en retraite) et en réponse à l'allongement de l'espérance de vie qui ne peut être compensé intégralement par le recul de l'âge de cessation de l'activité. Dans le même temps, serait entreprise une véritable mise à plat des prélèvements sociaux : l'élargissement de l'assiette de financement serait poursuivie avec un plus grand recours à la CSG et un recul des cotisations sociales pour les risques où le lien avec le salaire est tenu. La CSG deviendrait alors une source de financement prépondérante pour la branche famille et ce seraient également des recettes fiscales –CSG et taxes visant les comportements à risques (tabac, alcools)– qui financeraient la plus grande part des remboursements de soins.

Trajectoires stylisées de dépenses publiques suivant quatre scénarios
(en points de PIB)



1. FECONDITE ET ACCROISSEMENT NATUREL

Au 1^{er} janvier 2005, la population française est estimée à 62,4 millions et se place au deuxième rang des pays de l'Union européenne pour sa population derrière l'Allemagne. Un rythme d'accroissement de 0,5 % par an fait de la population française une des plus dynamiques. Cet accroissement naturel de la population française est un moyen de répondre au défi de l'augmentation rapide de l'âge moyen et de dynamiser la population active. Si la France a mieux résisté que les autres pays de l'union Européenne, on peut considérer que cette vitalité démographique n'est pas sans lien avec les efforts importants accomplis en matière de politique familiale. Même si la politique ne détermine pas le comportement de fécondité, elle fixe les conditions-cadre et influence de ce fait les décisions individuelles d'action.

1.1 INDICATEURS

Les variations de la population dépendent de différents paramètres : la natalité, la mortalité mais aussi des structures par âge et par sexe de la population. Les principaux indicateurs utilisés dans cette note sont les suivants :

L'accroissement de la population, variation de l'effectif qu'il s'agisse d'une augmentation ou d'une diminution, dépend de deux facteurs : l'accroissement naturel et le solde migratoire. Dans cette fiche, nous traiterons uniquement du renouvellement endogène de la population, le solde migratoire faisant l'objet d'une autre fiche.

Le solde naturel (ou accroissement naturel ou excédent naturel de population) est la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période.

Taux de natalité : indice exprimant le nombre de naissances pour 1000 habitants durant un an, calculé en divisant le nombre de naissances enregistrées durant une année par la population totale moyenne de cette même année, le résultat étant multiplié par 1000.

Taux de mortalité : indice exprimant le nombre de décès pour 1000 habitants durant un an, calculé en divisant le nombre de décès enregistrés durant une année par la population totale moyenne de cette même année, le résultat étant multiplié par 1000.

Espérance de vie : indice donnant une mesure du nombre moyen d'années que vivrait une personne qui, tout au long de sa vie, connaîtrait la mortalité observée durant l'année pour laquelle on le calcule.

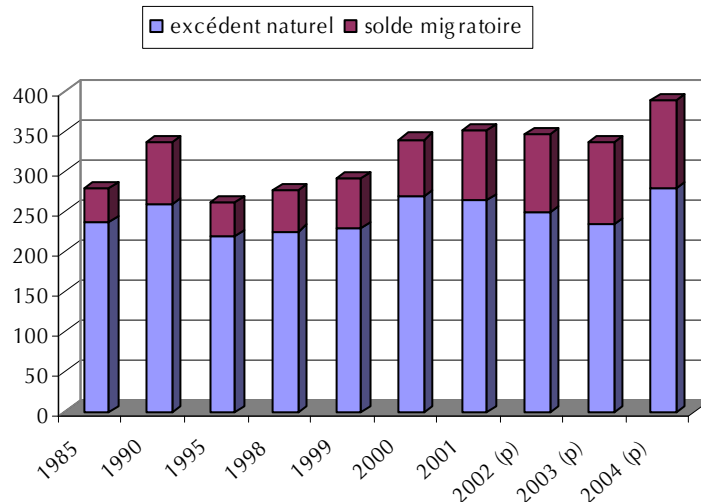
Indice conjoncturel de fécondité : indice donnant une mesure du nombre moyen d'enfants mis au monde par une femme qui connaîtrait, tout au long de sa vie, la fécondité observée durant l'année pour laquelle on le calcule ; seules sont prises en considération, dans le calcul de cet indice, les femmes d'âge fécond (par convention l'âge fécond s'étend du 15^e au 50^e anniversaire).

Descendance finale : nombre moyen d'enfants que mettrait au monde une génération de femmes tout au long de leur vie féconde, si on ne tenait pas compte de leur mortalité. C'est la somme des taux de fécondité par âge d'une génération.

1.2 RETROSPECTIVE

Si la France a bien été un pays d'immigration jusqu'en 1975, elle est devenue maintenant le pays d'Europe où la croissance démographique dépend le moins de l'immigration : pour un quart à un cinquième environ. Chaque année, la France compte environ 240 000 naissances de plus que de décès, tandis que le solde migratoire est estimé aux alentours de 65 000 personnes. En 2004, le solde naturel (la différence entre les naissances et les décès est de 279 300) atteint un niveau jamais observé en 20 ans.

Evolution de la population



Il y avait près de 797 000 naissances en 1985, actuellement le chiffre est quasiment identique et même légèrement supérieur et s'élève à 797 400 en 2004.

Entre 1985 et 1995, le nombre de naissances a diminué passant de plus de 796 000 à moins de 760 000 (c'est en 1994 que l'on enregistre le nombre de naissances le plus faible). Depuis 1995, le nombre de naissances a progressé pour revenir à son niveau antérieur ; en 2000 et 2001, le nombre de naissances a même dépassé les 800 000. Après deux années de stabilité, le nombre de naissances a légèrement augmenté en 2004 par rapport à 2003 (+ 3 500).

Le taux de natalité est aujourd'hui de 12,8 ‰ au lieu de 14,1 en 1985.

En 2004, l'indicateur conjoncturel de fécondité est de 1,92 et continue la progression amorcée en 2003 (1,89). En 1985, ce taux était seulement de 1,81. Il a décliné jusqu'en 1993 (1,66) puis a repris sa progression mais reste néanmoins inférieur au taux assurant le renouvellement des générations¹⁴.

Le graphique joint en annexe 1 retrace la courbe du nombre de naissances et de l'indice conjoncturel de fécondité depuis 1985.

En comparaison de la situation démographique des pays de l'Union Européenne, la France occupe une place privilégiée.

En effet, la France reste après l'Irlande le pays ayant le taux de fécondité le plus élevé (1,98 enfants pour 100 femmes) loin devant la moyenne de l'Europe des 15. Si ce taux est supérieur à 1,7 pour trois autres Etats-membres (Pays-Bas, Danemark, Finlande), il est par contre extrêmement bas (ne dépassant pas 1,3) pour dix autres pays : il s'agit des pays du Sud et de l'Est, à quelques exceptions près. Les dix nouveaux pays membres ont également une fécondité faible.

Les politiques menées dans le cadre de la politique familiale, afin de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale avec, notamment, le développement des équipements et la diversification des services de gardes d'enfants dès le plus jeune âge jouent certainement un rôle majeur dans le nombre d'enfants. Même si, pour la plupart des chercheurs, il est difficile de quantifier et de mesurer l'impact de la politique familiale sur le niveau de fécondité, il existe des liens évidents entre les niveaux de fécondité observés dans certains pays et la présence de mesures permettant aux mères le libre choix d'exercer une activité professionnelle. Comparativement à des pays comme l'Allemagne ou l'Italie où l'insuffisance des modes de garde conduit les femmes à choisir entre leur carrière ou leur famille, la France (comme les pays scandinaves) bénéficie dans ce domaine d'un régime très privilégié : cette intervention budgétaire en faveur des familles favorise à la fois des taux de fécondité et d'activité professionnelle des femmes élevés.

Le vieillissement de la population est du à la baisse de la fécondité observée dans les années 90 et de l'allongement de l'espérance de vie. La diminution de la taille des jeunes générations entraîne un vieillissement par le bas de la pyramide des âges et l'allongement de l'espérance de vie produit un vieillissement par le haut de la population.

¹⁴ Pour assurer le renouvellement des générations, les femmes doivent avoir en moyenne 2,07 enfants. Car si 100 femmes mettent au monde 207 enfants, naîtront 106 garçons et 101 filles - compte tenu de la surnatalité masculine - parmi lesquelles 100 pourront devenir mères à leur tour, compte tenu de la mortalité féminine (un décès pour cent femmes avant 30 ans).

Le renouvellement des générations est incertain

Cette plus forte fécondité compense la baisse du nombre de femmes en âge de procréer. En effet, les générations de femmes de 20 à 40 ans qui donnent naissance à 96 % des bébés sont peu à peu remplacées par des générations moins nombreuses.

Les femmes qui ont atteint la fin de leur vie féconde ont eu en moyenne plus de deux enfants. La descendance finale s'établit à 2,12 enfants en 2004 pour les femmes nées en 1954. A 35 ans, ces femmes avaient déjà eu 1,95 enfant. Les femmes nées dix ans plus tard n'avaient que 1,79 enfant à 35 ans mais ont ensuite rattrapé une partie de leur retard : elles avaient 2 enfants à 40 ans (contre 2,09 pour la génération 1954). Actuellement, les femmes de 35 ans ont eu en moyenne 1,71 enfant : le retard s'est donc légèrement accentué ; il est donc difficile de prévoir si la descendance finale de ces femmes permettra le renouvellement des générations.

L'âge moyen à la maternité, tous rangs de naissance confondus, a en effet progressé de 2,2 ans au cours des trente dernières années et est aujourd'hui de presque 30 ans.

Le recul de l'âge moyen à la première naissance est encore plus marqué, puisqu'il est de 3,5 ans au cours de la même période.

La ventilation par âge de l'indicateur conjoncturel de fécondité traduit aussi cette réalité : en 2004, la fécondité des femmes de plus de 30 ans représente près de 50 % de l'ensemble, contre 42 % en 1994.

Le tableau ci-dessous illustre ces évolutions :

Année	Indicateur conjoncturel de fécondité					Age moyen des mères
	Total	15-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35 ans ou plus	
1994	168,3	33,7	64,5	46,9	23,2	28,8
1996	175,0	32,0	65,5	51,9	25,7	29,0
1997	174,5	31,4	64,2	52,5	26,5	29,1
1998	177,9	31,0	64,6	54,3	27,9	29,3
1999	180,9	31,9	64,5	55,5	29,0	29,3
2000	189,6	33,4	66,7	58,5	31,0	29,3
2001	189,9	34,1	65,7	58,4	31,8	29,3
2002 (p)	188,6	33,1	65,0	58,3	32,3	29,4
2003 (p)	189,8	32,6	64,7	59,6	33,0	29,5
2004 (p)	191,6	32,6	64,5	60,5	33,9	29,6

L'espacement entre les naissances tend également à s'allonger, particulièrement pour les naissances de rang élevé : depuis 1970, l'intervalle moyen entre première et deuxième naissance n'a progressé que de 0,1 an (3,7 ans au lieu de 3,6), mais il s'est accru de 0,8 entre la deuxième et la troisième naissance (4,6 ans au lieu de 3,8) et de 0,9 entre la troisième et la quatrième naissance (4,9 au lieu de 4 ans).

La formation de la première union, avec ou sans mariage, intervient à un âge de plus en plus tardif. Cette évolution est corrélée à celle de la natalité dans la mesure où la vie en couple stable est généralement considérée comme une condition nécessaire pour envisager de fonder une famille. Tout retard de l'âge auquel les hommes et les femmes franchissent cette étape se répercute sur l'étape suivante, la naissance du premier enfant.

Pour la génération 1972 (qui est la dernière génération observée, compte tenu du recul nécessaire dans ce type d'enquête), l'âge médian à la première union était de 26,1 ans pour les hommes et de 23,2 ans pour les femmes, au lieu respectivement de 23,8 ans et 21,6 ans pour les femmes vingt ans plus tôt.

L'allongement de la durée des études et les difficultés d'insertion dans le marché du travail semblent deux facteurs prépondérants ayant concouru à cette évolution, dont le début a coïncidé avec la montée du chômage des jeunes à partir du milieu des années 1970, tandis que chaque amélioration de la conjoncture économique semble au contraire favoriser les unions.

La généralisation du travail féminin a sans doute joué un rôle également, car l'acquisition d'une expérience professionnelle devient souvent aussi un préalable à la formation d'une union pour les femmes.

La transformation des relations entre les générations a concouru aussi au phénomène, dans la mesure où la vie en couple ou le mariage a cessé d'être le moyen quasi-unique de quitter le foyer parental et d'accéder à l'indépendance.

La rigidité croissante du marché locatif, en rendant difficile l'accès au logement pour les jeunes couples, explique probablement aussi le retard dans la formation des unions.

Il convient enfin de signaler que s'est parallèlement accrue la proportion de personnes n'ayant jamais vécu en couple stable et donc moins susceptibles que les autres de fonder une famille.

Après avoir connu un palier dans les années 1960, le taux de mortalité a continué de diminuer dans les années 1970-80 et chaque année maintenant, l'espérance de vie augmente pour être l'une des plus élevée du monde. Les femmes l'emportent toujours sur les hommes (82/74). Ces évolutions entraînent un changement de la structure par âge de la population : les jeunes sont plus rares tandis que la part des adultes et des personnes âgées augmente.

Ce taux de mortalité relativement bas résulte, d'une part de la poursuite de la baisse de la mortalité infantile, et d'autre part du recul de la mortalité aux âges élevés.

- Le taux de mortalité infantile, qui dépassait 40 ‰ naissances au début des années 1950, n'était plus que de 8,3 ‰ en 1985, et est aujourd'hui proche du seuil biologique (4,1‰).

- Parallèlement, l'espérance de vie à 60 ans s'est nettement accrue, plus particulièrement au cours des dernières décennies : elle a progressé de plus de trois années entre 1981 et 2003, passant de 17,3 à 20,8 ans pour les hommes et de 22,3 à 25,6 ans pour les femmes.

L'allongement de l'espérance de vie à la naissance traduit cette double tendance : au cours des trente dernières années (1973-2004), elle s'est accrue de 8 ans pour les hommes (passant de 68,7 à 76,7 ans) et de 7,5 ans pour les femmes (passant de 76,3 à 83,8 ans, la France étant au second rang dans le monde après le Japon).

L'écart entre les deux sexes s'est légèrement réduit au cours de la période, mais demeure le plus élevé d'Europe occidentale. Cette progression considérable de l'espérance de vie a entraîné en France comme dans l'ensemble des pays européens, un vieillissement de la population.

Le tableau ci-dessous montre qu'avant même l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom, la proportion de personnes âgées de 60 ans ou plus s'est sensiblement accrue depuis vingt ans (+ 4,5 points), tandis que diminuait fortement celle des moins de 20 ans (- 3,1 points).

En %	1982	1990	1999	2004
0-19 ans	28,7	26,5	24,6	23,8
20-39 ans	30,3	30,3	28,1	26,8
40-59 ans	22,5	23,3	26,0	27,4
60 ans ou plus	18,5	19,9	21,3	21,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En 2002, la France comptait près de 4 millions et demi de personnes de 75 ans et plus, alors que celles-ci étaient moins de 4 millions en 1990, passant de 6,8 à 7,6 % de la population totale. Cette proportion va encore progresser sous le double effet de l'augmentation de l'espérance de vie et de l'impact des « baby-boomers » nés après la guerre.

Le vieillissement affecte pratiquement toutes les régions avec néanmoins des différences selon les zones : les flux migratoires accentuent ou freinent ce vieillissement naturel de la population ; l'opposition entre une France du nord plus jeune et une France du sud plus âgée se maintient, alimentée par l'attraction des plus âgés pour les régions du Sud et de l'Ouest. La population âgée est surtout féminine, à 64,2 % contre 35,8 % pour les hommes. La différence de longévité entre les hommes et les femmes en France (75,5 ans contre 82,9 ans), bien qu'elle se réduise, reste la plus élevée d'Europe. Le vieillissement de la population affecte tous les pays de l'Union européenne. L'Irlande s'avère le pays le plus jeune, la Suède et l'Italie les pays les plus vieux et, avec la Grèce, les moins féconds.

Le vieillissement de la population concerne également la plupart des dix nouveaux entrants, même si certains se distinguent par la proportion plus élevée de jeunes.

1.3 PROSPECTIVE

Trois hypothèses possibles se dégagent de ce constat et dépendent en partie de la place que l'on fera aux changements familiaux dans l'élaboration des politiques publiques. Une hypothèse moyenne où la fécondité s'établit à 1,8 enfant par femme, une hypothèse basse où le taux de fécondité est proche du taux moyen observé dans l'Union européenne et enfin une hypothèse haute où le taux de fécondité est fixé à 2,1 enfants par femme, fécondité nécessaire pour qu'il y ait remplacement des générations.

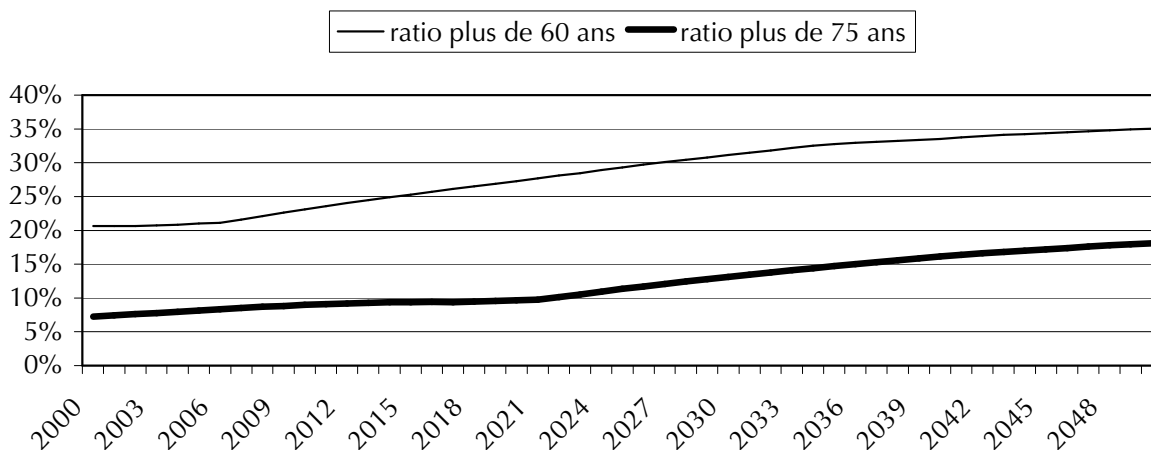
Dans tous les cas, la poursuite attendue de la baisse de la mortalité, et l'arrivée aux âges élevés de générations nombreuses conduit à un vieillissement accéléré de la population à partir de 2006. Quels que soient les scénarios de fécondité envisagés, l'évolution du nombre de jeunes et du nombre d'adultes d'âge actif sera insuffisante pour contrebalancer ce mouvement. Ainsi, à partir de 2020, la population âgée de 60 ans ou plus dépassera, en effectifs comme en proportion, la population des moins de 20 ans.

Evolution de la part des personnes âgées dans la population totale

En % de la population totale	Proportion des 60 ans ou plus	Proportion des 75 ans ou plus
2005	21,0	8,1
2010	23,1	9,0
2015	25,3	9,4

Le graphique ci-après nous montre que le vieillissement des personnes très âgées s'accélère très nettement après 2020.

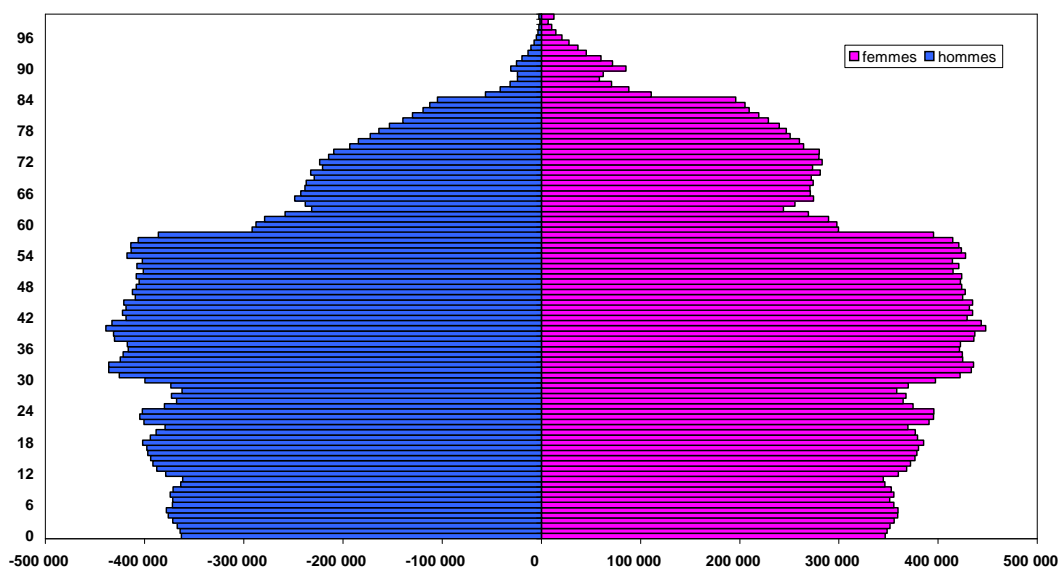
ratios de dépendance



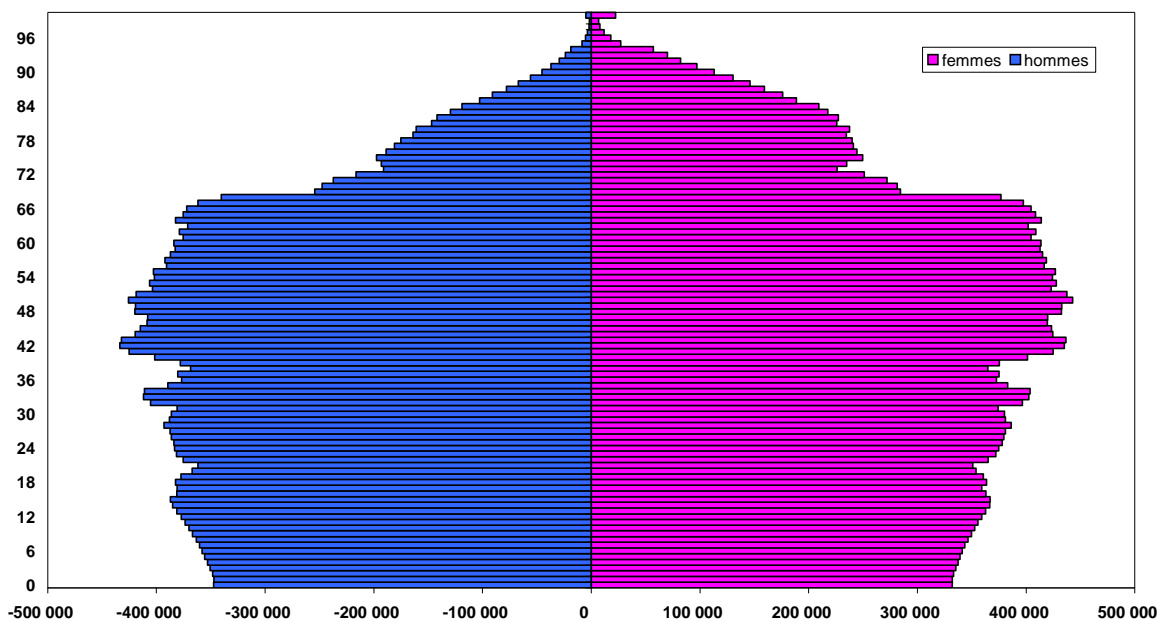
⇒ **Première hypothèse :** l'indice conjoncturel de fécondité s'établit à 1,8 enfant par femme soit le niveau moyen observé depuis un quart de siècle et l'espérance de vie continue de croître.

Selon ces hypothèses, la croissance de la population française est assurée jusqu'en 2040 : la France compterait alors 66,2 millions d'habitants dans le scénario tendanciel. Mais sa structure par âge serait profondément modifiée : en effet, la population âgée de 60 ans et plus, qui augmente actuellement au rythme annuel moyen de 1,1 % va croître deux fois plus vite à partir de 2006, au rythme de 2,53 % par an, et ce jusqu'en 2035. La poursuite attendue de la baisse de la mortalité, et l'arrivée aux âges élevés de générations nombreuses conduit à un vieillissement accéléré de la population à partir de 2006. Sans changement de comportement, le vieillissement par le bas sera plus intense ; en effet la population féminine en âge d'avoir des enfants devrait diminuer d'environ 9 % dans les quinze prochaines années, le nombre de naissances devrait donc également baisser à fécondité constante. La comparaison de la pyramide des âges en 2005 et 2015 ci-après nous montre ce vieillissement par le bas.

2005



2015



⇒ **Deuxième hypothèse** : le niveau de fécondité diminue sensiblement et se situe à 1,5 enfant par femme, niveau observé pour l'ensemble de l'Union européenne.

L'augmentation régulière de l'âge moyen à la maternité, l'espacement des naissances, l'instabilité des unions et les difficultés d'insertion sur le marché du travail peuvent avoir une influence négative sur la fécondité.

En outre, l'arrivée aux âges élevés de générations de plus en plus nombreuses fait peser des risques sur le système de protection sociale. L'accélération du vieillissement entraînera des problèmes économiques. En 2030, un habitant sur trois aura plus de 60 ans contre un sur cinq aujourd'hui. L'augmentation du nombre des personnes âgées implique celle des handicaps et des frais inhérents, auxquels s'ajouteront les difficultés du financement des retraites et les effets négatifs sur le dynamisme de l'économie quand moins d'actifs assureront la vie des retraités.

En 2003, les ménages français ont perçu 2,8 % du PIB au titre de la famille et de la maternité. L'effort en direction des familles est relativement stable depuis une quinzaine d'années en part de PIB. Si cette tendance se maintient, on peut envisager que la politique familiale menée en 2015 sera une politique d'austérité avec une faible voire une absence de revalorisation des prestations et des plafonds d'exclusion et un ralentissement certain dans le développement des services en lien avec la petite enfance. Les diverses mesures récentes concernant les aides au logement en constituent le prémice.

Dans ce contexte, les aides publiques seraient donc prioritairement affectées aux plus âgés. Le coût social d'entretien des plus âgés (retraite, dépendance) est privilégié au détriment de la politique familiale.

⇒ **Troisième hypothèse** : le taux de fécondité atteint 2,1 enfants par femme, il assure le renouvellement des générations.

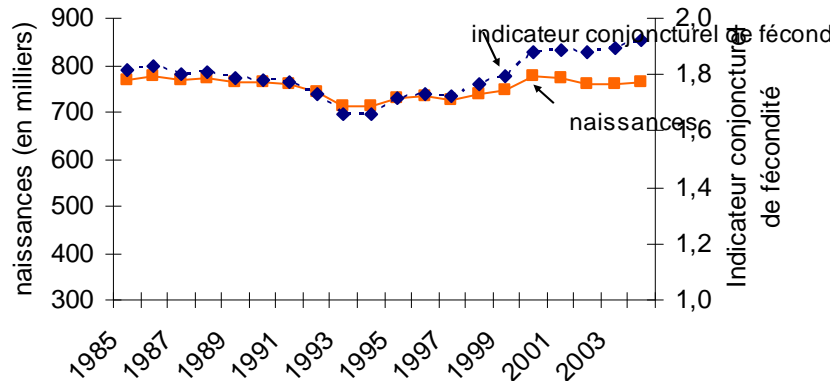
Depuis 1994, l'indice conjoncturel de fécondité ne cesse d'augmenter passant de 1,7 à 1,9 en 2004 : on peut raisonnablement penser que cet indice va continuer à augmenter de 0,2 point en dix ans pour atteindre 2,1.

Sous l'impulsion d'une véritable politique démographique accompagnée par un cadrage européen, les politiques familiales sont relativement généreuses et la poursuite de mesures favorisant l'emploi des femmes dans la population active devrait permettre aux parents d'avoir le nombre d'enfants souhaités. La démographie constitue d'ailleurs l'un des trois thèmes majeurs de la prochaine Conférence de la Famille, le Gouvernement ayant indiqué qu'« accompagner le désir d'enfants » devait être un objectif prioritaire de la politique familiale dans les années à venir.

Malgré des différences sensibles dans les évolutions qui attendent les différents pays, la perspective est celle d'un changement global des structures démographiques avec, dans l'ensemble de l'Union européenne, une augmentation du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus et un accroissement naturel négatif. Tous sont peu ou prou appelés à relever au cours des prochaines années des défis d'ampleur comparable, liés aux conséquences économiques et sociales de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses nées au lendemain de la dernière guerre mondiale, et à l'élévation continue de l'espérance de vie. A l'heure actuelle, aucun projet d'incitation des politiques familiales n'est en discussion alors que l'Europe est la première concernée par le non remplacement des générations.

Néanmoins, il est fort concevable que les compétences de l'Europe s'élargissent et que l'Union soutienne et complète l'action des Etats membres en fixant un cadre d'une politique dynamique en direction des familles et de l'enfance. Une politique active en matière de natalité et de fécondité assurerait le renouvellement des générations, le maintien du nombre de naissances à un niveau élevé (environ 790 000) et permettrait à terme de tendre vers un rééquilibrage des structures des âges.

Annexe 1 : Evolution du nombre de naissances et de la fécondité depuis 1985



Annexe 2 : Estimation de population au 1er janvier, par région, sexe et grande classe d'âge Année 2003

Régions	Ensemble					Total
	0 à 19 ans	20 à 39 ans	40 à 59 ans	60 à 74 ans	75 ans ou plus	
Alsace	25,3	29,0	27,1	12,4	6,2	1 775 390
Aquitaine	22,8	25,6	27,6	14,5	9,4	2 988 395
Auvergne	22,0	25,2	28,0	15,1	9,7	1 314 476
Basse-Normandie	25,3	25,8	26,7	13,8	8,4	1 436 134
Bourgogne	23,6	25,1	27,4	14,6	9,4	1 612 397
Bretagne	24,6	26,0	26,6	14,2	8,6	2 977 932
Centre	24,5	25,7	27,2	13,8	8,8	2 466 617
Champagne-Ardenne	25,5	27,2	26,9	12,7	7,6	1 336 741
Corse	22,3	25,5	27,6	15,6	9,0	265 999
Franche-Comté	25,5	26,9	26,9	13,1	7,6	1 130 532
Haute-Normandie	26,7	27,2	27,1	12,0	7,0	1 787 319
Île-de-France	26,2	30,9	26,8	10,3	5,9	11 131 412
Languedoc-Roussillon	23,6	25,6	26,8	14,8	9,3	2 401 838
Limousin	20,2	24,1	27,6	16,3	11,7	710 645
Lorraine	25,2	27,4	27,1	13,3	7,1	2 319 109
Midi-Pyrénées	22,7	26,2	27,2	14,5	9,4	2 637 957
Nord - Pas-de-Calais	28,3	28,3	25,7	11,3	6,4	4 013 107
Pays de la Loire	25,8	26,8	26,4	13,1	8,0	3 312 473
Picardie	27,2	27,3	27,2	11,7	6,6	1 869 386
Poitou-Charentes	22,9	24,8	27,3	15,1	9,9	1 668 337
Provence-Alpes-Côte d'Azur	23,9	25,7	26,9	14,5	9,0	4 665 051
Rhône-Alpes	26,0	27,8	26,6	12,5	7,1	5 813 733
France métropolitaine	25,1	27,4	26,9	12,9	7,7	59 634 980

Source : Insee - Estimations localisées de population

2. EMIGRATION ET IMMIGRATION EN FRANCE

Mouvements caractéristiques de populations dans le temps et dans l'espace, les migrations internationales intègrent l'immigration, l'émigration et la mobilité. Historiquement dues à l'exil et à l'accueil de main d'œuvre, les motifs se sont étendus aux rapprochements trans-frontières de la famille, du lieu de travail, des études, la recherche de qualité résidentielle, au tourisme. Les indicateurs associés sont les évolutions du droit, de la nationalité, des motifs migratoires, des comportements familiaux des migrants. L'influence de l'Europe a d'ores et déjà un impact sur l'évolution du droit, des acteurs, de la migration économique, infléchissant les tendances à venir. Les migrations structurent l'histoire, les territoires, contribuent à la construction identitaire.

2.1 MIGRATIONS

Terre d'immigration très ancienne liée à l'histoire, la France a connu une immigration des pays voisins : Belgique, Allemagne, Luxembourg, Pays Bas, Grande Bretagne, Suisse, puis Italie et Pologne, puis Afrique du Nord. Canada, Australie, Etats-Unis sont les destinations privilégiées d'émigration française. En 1930, la France est le deuxième pays d'immigration après les Etats-Unis. Elle a construit son identité sur l'apport successif de l'immigration, l'émigration, les migrations entre régions.

Définitions : évolution du droit, nationalité, liens familiaux

Migration : déplacement de population d'un pays dans un autre pour s'y établir (englobe émigration et immigration) ou d'un endroit à un autre (intègre les migrations alternantes du lieu d'habitation au lieu de travail, migrations saisonnières, vacances, travail saisonnier).

Etranger : personne installée en France sans avoir la nationalité française. Un étranger né en France n'est pas un immigré. Un immigré peut acquérir la nationalité française.

Immigrant : personne née à l'étranger et installée en France, y compris si elle est française de naissance.

Immigré (France) : personne installée en France pour au moins un an, née hors de France sans être française de naissance, entrée en qualité d'étranger. Personnes nées étrangères à l'étranger et résidant en France.

Solde migratoire : différence entre le nombre de personnes entrées et sorties du territoire au cours d'une période donnée (hors tourisme et travail saisonnier).

Solde apparent des entrées et sorties : différence entre la variation de population et le solde naturel ; différence entre entrées et sorties de la région et l'ajustement.

Evolutions du droit

Les évolutions du droit (politique et éthique), les avancées européennes, l'actualité à l'échelle internationale interagissent sur les données migratoires en France. Elles se répercutent différemment au niveau des régions, des départements, des communes.

Les ordonnances de 1945 définissent les conditions d'accès à la nationalité française et d'entrée et de séjour des étrangers. Elles créent le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FASTIF), financé par le fonds national des prestations familiales destiné à compenser le différentiel des prestations familiales pour les familles restées au pays d'origine. Devenu fonds d'action sociale et de lutte contre les discriminations (FASILD), il est financé aujourd'hui par l'Etat. La loi du 26 novembre 2003 assortit le statut de résident d'une condition d'intégration. Ces adaptations résultent de la transformation des profils et motifs d'immigration, plus diversifiés quant aux pays d'origine, et plus souvent liés au rapprochement familial.

La Cour des Comptes propose la notion de populations issues de l'immigration pour désigner à la fois le solde et l'ensemble des personnes immigrées, d'origine immigrée, et d'origine étrangère. Est étranger celui qui « ne possède pas la nationalité du pays où il réside ». La nationalité française s'acquiert par la naissance, y compris par réintégration, ou par acquisition : naturalisation, mariage, déclaration, majorité. Pour le Haut Conseil à l'intégration « est immigrée toute personne née étrangère à l'étranger et venue s'installer en France ». Sur 4,3 millions d'immigrés résidant en France en 1999, 1,56 million sont devenus français : 64 % des immigrés sont des étrangers en 1999, 36 % étant devenus français. Cette définition est proche de la notion de migrant au sens des Nations-Unies. Le Haut Conseil à l'Intégration évalue à 10 millions les personnes d'origine immigrée résidant en France

L'immigration en France : rétrospective statistique et des motifs migratoires

De 1945 à 1953 la France connaît un important mouvement migratoire avec l'Afrique du Nord. Entre 1955 et 1973 la population immigrée représente 8,2 % des hommes et 5,1 % des femmes. En 1975, l'immigration diminue de moitié avec 100 000 personnes par an. Depuis 1980, 50 000 personnes étrangères sont accueillies chaque année au titre de regroupement familial, notamment en provenance d'Afrique.

En 1990, 4,2 millions d'immigrés représentent 7,4 % de la population. En 1999 4,31 millions sont recensés : 1,56 million de nationalité française et 2,75 d'étrangers. 1,6 million sont originaires de l'UE, 1,3 du Maghreb, avec une augmentation du Maroc, 1,1 du reste du monde. Depuis 1997, 100 à 150 000 étrangers entrent en France chaque année. Ces chiffres relayés par l'INSEE sont issus des données du Haut Conseil à l'intégration.

L'apport de l'immigration depuis 1975 est réparti à égalité entre femmes et hommes, les jeunes adultes étant sur-représentés. Les enfants sont peu nombreux, ne naissant pas en France. Les moins de 20 ans représentent 25 % de la population du même âge et 8 % de la population immigrée. 50 % ont entre 30 et 55 ans. 25 % ont plus de 60 ans, contre 20 % dans l'ensemble de la population : la population immigrée est également vieillissante. L'arrivée chaque année de 3 000 à 4 000 enfants étrangers en vue d'adoption (objectif 6 000 enfants) contribue au phénomène migratoire. De nouvelles formes d'immigration en Europe et en France concernent des enfants mineurs.

Statistiques et évolutions des motifs migratoires vers un « plus » familial

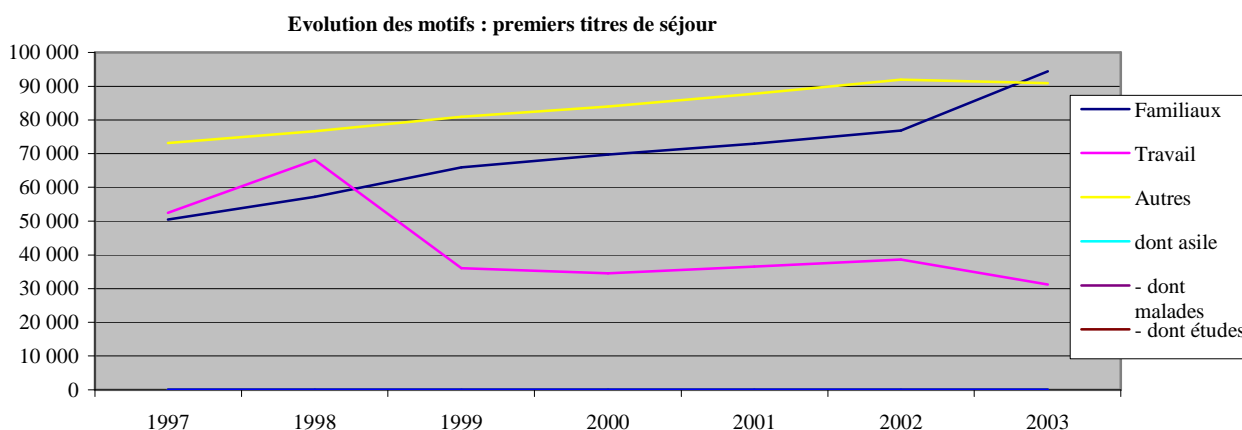
Les phénomènes migratoires font l'objet d'analyses contradictoires, de débats sur la mesure, les définitions données, l'insuffisance de l'observation statistique. La Cour des Comptes rapporte un exemple des différentes conceptions du solde migratoire en 2001 à partir des premiers titres de séjour accordés : 197 337 d'après le ministère de l'intérieur, 137 432 pour le HCI, 140 953 pour la DPM, 183 000 pour l'INED. A partir de 2004, l'information statistique annuelle est recoupée entre les sources administratives pour estimer un solde migratoire selon une méthode améliorée.

L'INED inclut les étudiants étrangers –passant de 30 000 à 69 000 ces cinq dernières années– et estime à environ 10 % le nombre d'étrangers quittant le territoire après une période transitoire. Selon cette définition, le flux migratoire est proche de 200 000 personnes par an ces dernières années.

L'INSEE ré-estime en 2005 le solde migratoire à 410 000 personnes sur la période 1999-2003 : environ 82 000 personnes par an au lieu de 50 000 ; 60 000 en 1999 à environ 100 000 en 2002 et 2003. On retiendra ici les chiffres relayés par l'INSEE, le flux migratoire étant de l'ordre de 100 000 personnes par an. Le solde migratoire est estimé à 107 500 en 2004, en légère hausse par rapport à 2003. L'immigration représente un quart de l'augmentation de population, les trois quarts étant liés à l'excédent des naissances sur les décès.

Le rapport annuel du ministère de l'intérieur estime en 2003 à 3,35 millions les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour –56% d'hommes et 44 % de femmes– dont 28 000 jeunes de 16 à 18 ans ayant une activité professionnelle (2002). 35 % viennent de l'UE, 35 % du Maghreb, 10 % d'un pays européen hors UE, 7 % d'Afrique, 6 % d'Asie. 182 nationalités sont représentées. Leur répartition sur le territoire est très inégale : 42 % résident en Ile de France (Seine Saint Denis et Hauts de Seine) dont 11 % à Paris et en Rhône Alpes, 10 % en Provence Alpes Côte d'Azur, et 4 à 3 % en Languedoc Roussillon, Nord Pas de Calais, Alsace, Lorraine, Aquitaine, Midi Pyrénées. La répartition territoriale est caractéristique selon les nationalités, confirmant les rapprochements familiaux et sociaux.

L'évolution statistique des entrées d'immigration depuis 1997, la nature et la durée du séjour (temporaire et permanente) est représentée dans le graphique suivant. En 2003, 216 589 premiers titres de séjour sont accordés contre 176 207 en 1997.



L'inversion des motifs d'entrée entre 1997 et 2003 est remarquable : la famille et les « autres » motifs viennent en tête (le motif familial passe de 50 000 à 95 000 personnes). Le travail diminue de 53 000 à 31 000. En 1997 ces trois types de motifs étaient proches.

Parmi les « autres » motifs, étudiants (de 42 000 à 55 000), réfugiés (de 4 000 à plus de 8 000), retraités (de 2 500 à 5 500) ont le plus augmenté. Le nombre de visiteurs reste important (de 20 000 en 1997 à 17 000 en 2003). Les demandes d'asile territorial diminuent depuis 2000. Depuis 2003 la résidence est conditionnée à une condition d'intégration.

Les familles immigrées : évolution des comportements

Des structures familiales proches de l'ensemble des familles

Naissances hors mariage, cohabitation, séparation, remise en couple, les comportements des immigrés sont identiques à ceux de l'ensemble des familles. Les comportements de fécondité se sont transformés entre 1990 et 1999 et varient selon le pays d'origine. 75 000 enfants sont nés de mère étrangère en 1999 contre 81 000 en 1990. Les étrangères vivant en France ont en moyenne 2,8 enfants par femme (l'indice corrigé en fonction de la trajectoire –fécondité avant et après immigration– est de 2,16) contre 1,72 pour les Françaises. Les Africaines ont 4 enfants, les originaires du Maghreb, 3,25, celles d'Afrique subsaharienne, 2,8, les Portugaises, 2, les espagnoles et les italiennes moins de 1,5. Dans l'ensemble, ces taux ont un faible impact sur le taux moyen de fécondité : + 0,07 enfant, les immigrées représentant 7,4 % de la population et 8,5 % des femmes en âge d'avoir des enfants. Un tiers des immigrés ont acquis la nationalité française. Plus nombreux que les étrangers, ils sont à l'origine d'un plus grand nombre de naissances : 13 % des naissances entre 1990 et 1999, contre 10 % des naissances de mères étrangères. L'âge moyen à la maternité des étrangères, de 29,2 ans (28,7 en 1990), est identique à celui des françaises, de 29,3 ans (28,2 en 1990).

Des caractéristiques démographiques selon l'environnement résidentiel

16,5 % d'étrangers résident dans les zones urbaines sensibles contre 5,6 % de la moyenne nationale, regroupant 5 millions d'habitants en 1999. Le chômage concerne 25 % de la population active contre 13 dans l'ensemble de la France ; 32 % de la population a moins de 20 ans (25 en moyenne nationale), 33 % a moins de 15 ans (contre 20).

La vie familiale : plus souvent en famille, plus souvent mariés, plus souvent des couples mixtes

Sur 4,3 millions d'immigrés (1999), 3,4 millions vivent en famille, plus souvent que l'ensemble des familles (80 % contre 77 % de la moyenne), notamment ceux récemment arrivés, plus jeunes. Les 2 millions de familles auxquelles ils appartiennent représentent 6,9 millions de personnes dont plus de la moitié ne sont pas immigrées. Les couples sont plus souvent mariés (60 % contre 40 % de l'ensemble des couples avec enfants).

Ils forment plus souvent des couples mixtes : un million, soit plus du tiers des immigrés en couple vivent avec une personne non immigrée. Plus de la moitié des couples comportant au moins un immigré sont mixtes, plus souvent formés par les hommes après la migration. La moitié des enfants d'immigrés sont issus d'un couple mixte. Près de la moitié des femmes immigrées sont mariées avant la migration (regroupement familial). Les couples mixtes ont progressé depuis 1999. Plus de la moitié des immigrés européens ont un conjoint non immigré. 90 % des Portugais et des Turcs vivent en famille. Les Italiens et les Espagnols vivent plus souvent seuls (60 % ont plus de 60 ans).

L'émigration française en forte évolution (+ 30 % entre 1990 et 2002) se transforme

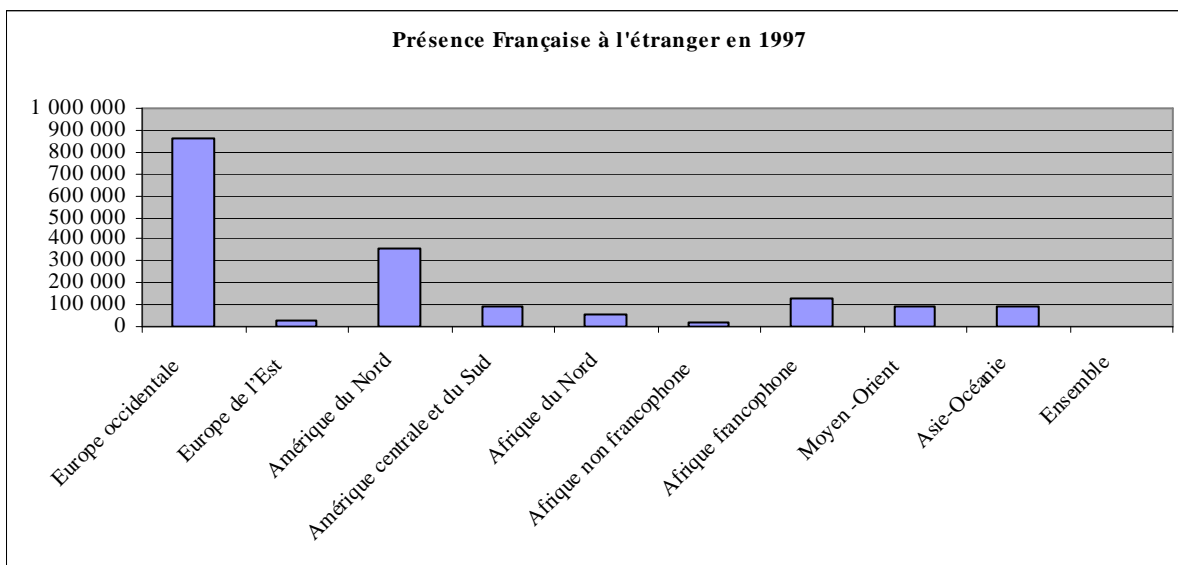
L'émigration contribue aussi à l'histoire et à la construction identitaire

De nombreux français ont émigré au cours du dernier siècle. Certaines régions françaises ont émigré massivement (Perche) dans des régions du Canada ou des Etats-Unis ; d'autres comme les cantalous ont émigré vers l'Espagne ou la Belgique, les auvergnats vers la Hollande. Des français se sont installés en Afrique francophone et du Nord, d'autres participent à des actions de coopération et résident de façon non permanente.

La transformation des destinations (Amérique du Nord) et des profils d'émigration (bi-nationaux)

La population française résidant à l'étranger est estimée en 1997 à 1,7 million de personnes selon la répartition suivante :

Présence française à l'étranger en 1997



OMI 2005

En 2002 entre 1,5 et 2 millions de Français résident à l'étranger. Ils émigrent de plus en plus en Europe et en Amérique du Nord (deux-tiers des expatriations en 2002) au détriment des pays d'Afrique francophone (14 % en 2002 contre 23 % en 1984).

Le phénomène se transforme : 50 % ont la double nationalité et sont résidents permanents : 41 % en Europe (surtout au Royaume Uni), 49 % en Amérique du Nord. Au total 63 % sont en Europe et Amérique du Nord, 46 % sont binationaux (31 % en 1984), avec un accroissement de 85 %. Les mouvements de retour ou d'attraction des retraités vers le Sud de l'Europe sont attendus dans les prochaines années.

Les « effets-retours »

On observe des « effets retour » et des actions dans les pays de destination pour retrouver les régions d'origine (« La petite France » au Canada) s'intéressant aux déterminants, aux racines familiales, généalogiques, régionales (confirme l'attachement à la valeur famille).

Des mouvements similaires s'observent en Europe dans les échanges migratoires liés à l'histoire favorisant rapprochements linguistiques et relations privilégiées. L'Espagne a connu une émigration vers l'Amérique du Sud : des « effets retours » sont observés en 2002 en provenance d'Argentine et d'Uruguay. Sur la période récente une migration de retraités en provenance d'Europe et d'Amérique s'établit sur le littoral méditerranéen espagnol. En France on observe les mêmes tendances.

2.2 TENDANCES FORTES

L'influence de l'Europe : libre circulation et évolution du droit trans-frontières

L'Europe infléchit la politique d'immigration vers la construction d'un droit européen de l'asile et de l'immigration. Un système d'information Schengen (SIS) a pour objectif l'harmonisation des conditions d'entrée, des règles de contrôle communes, le renforcement de la coopération judiciaire, un réseau automatisé des postes de police et agences consulaires. La Commission européenne invite les états membres à harmoniser leurs méthodes statistiques ; la France a adopté le « plan d'action pour la collecte et l'analyse des statistiques communautaires dans le domaine des migrations » (juillet 2003).

Les migrations internationales contribuent à l'essor démographique de l'Europe, représentant au cours des dernières années 70 % de l'augmentation de population. Le solde migratoire de l'UE à 15 en 1999 a contribué pour les trois quarts à l'augmentation de la population de 7 millions de personnes : 2,7 millions de Turcs, Yougoslaves, 2,3 Maghrébins (Maroc), 2,2 d'Asie, 1 d'Afrique subsaharienne. En Allemagne et en Italie la croissance démographique se maintient du fait de l'apport migratoire.

4,5 millions de personnes immigrées de plus de 18 ans habitent en France en 2004, dont 1,5 million de l'Europe des 25, en progression du Royaume Uni et Europe orientale. L'immigration des pays du Sud (Espagne, Italie, Grèce) diminue. 14 % viennent d'Asie, 42 % d'Afrique. En 2004, la population de l'Europe des 25 augmente de 90 % sous l'effet des flux migratoires, contre 25 % en France. La Grande Bretagne et les Pays Bas ont les plus forts soldes migratoires. Dans tous les pays la migration est structurée en réseaux. Les perspectives de l'Europe au regard des évolutions démographiques dans le monde pourraient être transformées dans les prochaines décennies.

Vers un rapprochement des acteurs. Le rôle des représentants de l'Etat et des maires

Le Ministère de l'Intérieur coordonne les questions d'immigration, le Ministère des affaires étrangères celles d'émigration (ambassades, consulats, coopération et solidarités internationales). Le ministère de l'aménagement du territoire et le Plan traitent des questions relatives aux migrations infra locales. 200 points diplomatiques et consulaires dans le monde recueillent les demandes de visas pour la France. Le Haut Conseil de la population et de la famille éclaire le Président de la République et le gouvernement, formule des avis et étudie toute question relative à la démographie, incluant les phénomènes migratoires.

Le Haut Conseil à l'intégration a une mission de veille, de proposition, d'évaluation sur les flux d'immigration, émet des avis : par exemple en 2003 sur le droit des femmes issues de l'immigration et sur la promotion sociale des jeunes des quartiers en difficultés. La Direction de la population et des migrations (DPM) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité met en œuvre les politiques.

Le Comité interministériel à l'intégration réunit une trentaine de ministres. 55 mesures adoptées 2003 concernent le service public de l'accueil, le parcours d'intégration, la promotion sociale et professionnelle, l'égalité des chances et la protection contre les discriminations, la création d'un centre de ressources et de mémoire sur l'immigration.

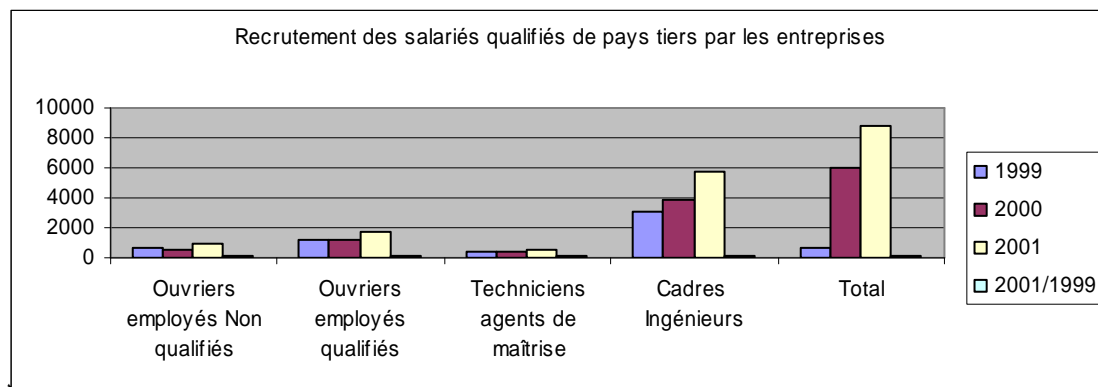
Affaires étrangères, justice, éducation nationale, culture, logement, santé et famille, préfets, politique de la ville, associations, collectivités territoriales, locales sont concernés et parties prenantes des politiques. L'agence nationale de l'accueil des étrangers (ANAEM) regroupe l'office des migrations internationales (OMI) et le service social d'aide aux émigrants (SSAE) en 2004. Elle accueille les nouveaux arrivants via les « plate-formes d'accueil » régionales. Le contrat d'accueil et d'insertion (CAI) matérialise l'engagement réciproque d'offre et suivi de formations civiques et linguistiques. Services publics –école, emploi, protection sociale– collectivités territoriales seront davantage associés aux programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région.

L'observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII) collecte et analyse les chiffres de l'immigration et de la présence étrangère dans un collectif de partenaires : DREES, DARES, INSEE, INED, OMI, OFPRA, ministère de l'intérieur, sécurité intérieure et libertés locales. L'objectif est une meilleure connaissance du processus d'intégration des immigrés et de leur descendance. Une enquête INSEE/INED en 2007-2008 prolongera celles sur l'histoire familiale et la construction des identités. Le nouveau recensement actualisera l'information sur la population étrangère et immigrée.

La tendance va dans le sens du renforcement du pouvoir de contrôle des maires. Il leur reviendrait d'assurer l'accueil et les conditions de regroupement familial. A titre d'exemple, les « carrefours d'intégration » (ex Québec) proposent une offre de service dont les partenaires locaux sont les équivalents des ANPE, CAF, CPAM, chambres de commerce. Ils réalisent des actions définissant le profil pour le marché du travail, d'aide à la recherche d'emploi, d'accompagnement pour le logement.

Haute qualification et famille : le rôle des entreprises

La croissance économique concerne tous les pays d'immigration et tous les motifs. Se distinguent l'immigration demandée par les entreprises « voulue » et l'immigration « subie » non à l'initiative des acteurs économiques. La part des salariés demandés par les entreprises représente 8 807 personnes en 2001, moins de 10 % des motifs, avec une forte proportion de cadres et d'ingénieurs (un sur trois).



Cette forme d'immigration pourrait être développée à l'avenir dans un objectif coopération économique. La migration économique de + 15 % dans de nombreux pays européens dont la France concerne des emplois temporaires et permanents qualifiés et hautement qualifiés, stagiaires, vacanciers actifs, frontaliers : activités de soins aux enfants et aux personnes âgées, d'éducation et de santé. Ces politiques soulèvent des interrogations sur l'impact de « la fuite des cerveaux » quant au développement des pays d'émigration, ces emplois qualifiés étant indispensables dans les régions d'origine des migrants.

2.3 HYPOTHESES ET SCENARIOS

Sont irréversibles

- la libre circulation; l'inscription dans la politique européenne voire internationale ;
- le faible nombre de personnes concernées par les mouvements migratoires, celles-ci étant attachées à leurs proches, leur langue, leur pays. Les migrants, par rapport à leur société d'origine, sont plus instruits, plus entrepreneurs, en meilleure santé, ont un minimum de ressources ;
- les liens avec la situation internationale.

Nouveaux indicateurs

- trajectoire de vie et parcours migratoire : en lien avec le contexte économique, familial, social ;
- motifs de mobilité : les études supérieures, l'accès à l'emploi, la fondation de la famille, de la vie retraitée, les ruptures de trajectoire ;
- âge et niveau d'éducation des migrants ;
- la question du solde migratoire : révisions de 100 000 à 150 000 personnes par an.

Renforcement de la coopération entre pays européens et mutualisation des moyens

- inscription vers un traitement européen commun des problèmes de l'immigration du fait de la généralisation de la libre circulation et de l'élargissement de l'espace européen ;
- Cette question hautement sensible et politique, relève désormais de perspectives de construction européenne et de la mondialisation.

Déconcentration des zones multipliant les difficultés

- développement d'initiatives pour améliorer les réponses liées à l'emploi, favoriser l'accès à un logement ne constituant pas un handicap supplémentaire, accueillir les femmes migrantes de façon personnalisée (égalité entre hommes et femmes), écoute attentive à l'égard des jeunes générations, adaptations en direction des enfants.

Renforcement du rôle des entreprises et transformation des relations internationales

- attractivité du territoire national au profit des investisseurs étrangers ;
- échanges économiques privilégiés avec objectifs qualitatifs intégrés (éthique, coopération, environnement...)
-

2.4 SCENARIOS

1) Immigration, émigration, migrations « floues » :

Ce positionnement conduit à l'illisibilité des actions, des objectifs, des politiques... Chaque acteur, chaque institution, y compris la politique familiale, a ses propres outils d'observation, d'orientations d'action, dans un partenariat multiforme.

2) Immigration / Intégration positive sur projet collectif concerté –sur objectifs– :

La politique familiale contribue à la construction identitaire, la valorisation des actions, mutualisation, solidarité, et co-développement. Cette politique est valorisante pour les pays d'origine comme pour ceux de destination. Elle contribue pour les migrants au développement réciproque de leur pays et s'intègre dans la politique de développement. Pour la politique familiale, la valeur ajoutée est la connaissance statistique et qualitative des familles et des enfants et de leurs attentes. Elle contribue à un partenariat rapproché pour mettre en œuvre des actions sur projet.

3) Emigration positive et ouverture à l'international : échanges culturels et de coopération, « retours » :

La politique familiale peut participer au rapprochement de partenariats à l'échelle européenne voire internationale. Comme pour l'immigration, elle s'associe en matière d'émigration à la connaissance statistique (ex cohortes d'enfants), et au développement d'accès aux droits trans-frontières.

3. MIGRATIONS INFRA REGIONALES EN FRANCE

La variable des migrations est, avec la fécondité et la mortalité, essentielle dans la prise en compte des projections de population, des familles, et des allocataires à l'horizon 2015. Sensible et difficile à appréhender au niveau infra local, elle intègre d'une part l'immigration et l'émigration, d'autre part, les migrations infra régionales. Elle considère les indicateurs de solde migratoire, de flux migratoire, l'ensemble des migrants résidents, le solde apparent des entrées et sorties. Les indicateurs associés sont les déterminants migratoires, la répartition territoriale des migrations, les structures d'âge, les modalités et capacités d'accueil, les trajectoires résidentielles.

La politique familiale s'intéresse aux probabilités de trajectoires résidentielles des familles et de leurs enfants, et de l'ensemble des allocataires. Les perspectives à l'horizon 2015 du nombre de familles et allocataires, de leur structure familiale et d'âge, permet de programmer actions et moyens à prévoir, équipements et services, en fonction de tendances régionales de population et de trajectoires.

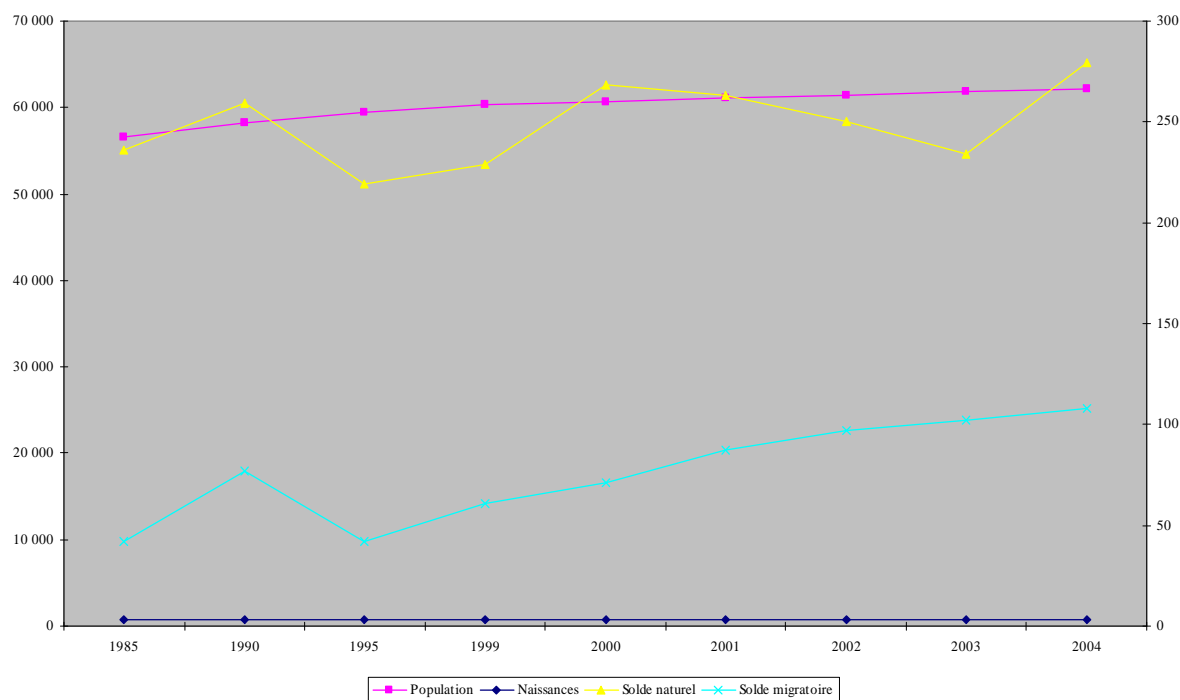
3.1 MIGRATIONS ENTRE REGIONS, RETROSPECTIVE

Evolutions rétrospectives

L'évolution de la population et du solde migratoire

Le solde migratoire contribue faiblement à la croissance démographique. La France comptait 42 millions d'habitants en 1950, 54 en 1980, 56,6 en 1985, 58 en 1990, 58,5 en 1999, et 62 millions en 2004, départements d'outre mer compris. Le solde migratoire est estimé à 107 500 en 2004, il était de 35 000 en 1950, 44 000 en 1980, 77 000 en 1990, 42 000 en 1995, 61 000 en 1999, 71 000 en 2000, puis respectivement de 87, 97, 102, de 2001 à 2003. Son évolution par rapport à l'ensemble de la population depuis 1985 est la suivante :

Evolution comparée du solde migratoire aux autres indicateurs



Insee 2005 France entière (en milliers)

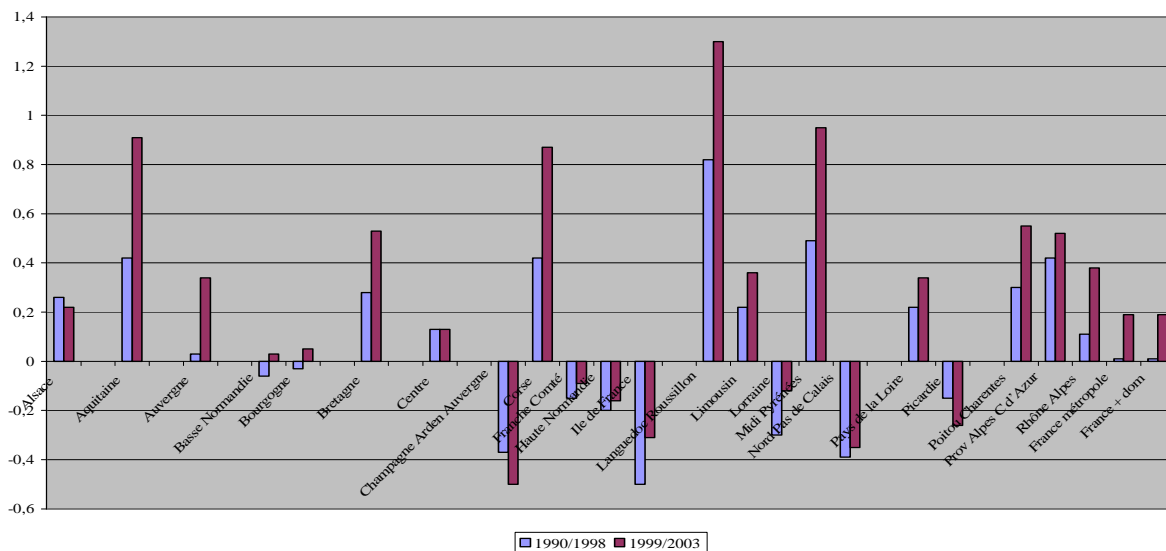
L'évolution de l'indicateur de solde migratoire, comparée aux évolutions des indicateurs de solde naturel, du nombre de naissances, de la population, est relativement parallèle depuis 1985. Le nombre de naissances est particulièrement constant sur la période, exactement identique en 1985 et 2004 avec 797 000 naissances, le solde naturel évolue légèrement, le solde migratoire est en légère progression depuis 1985, avec une inflexion en 1990. La population augmente régulièrement.

L'évolution de la population est inégale sur le territoire.

Se dessinent « quatre France » (*Horizon 2015 : Michel Godet*) : la France qui vit (solde migratoire et naturel positifs), la France qui meurt (solde migratoire et naturel négatifs), la France qui survit (solde migratoire positif et naturel négatif), la France qui fuit (solde migratoire négatif et naturel positif).

Sur 60,2 millions d'habitants en métropole en 2004, l'Île de France en compte 11,3, Rhône Alpes, 5,9, Provence Alpes Côte d'Azur, 4,7, le Nord Pas de Calais, 4, le pays de la Loire 3,3, l'Aquitaine et la Bretagne, 3, Midi Pyrénées, 2,7, Languedoc Roussillon et le Centre, 2,5. La répartition de la population en 2004 rapportée à l'évolution du solde apparent des entrées-sorties entre 1990 et 1998, et 1999 et 2003 (taux de variation relative annuelle) est la suivante :

Solde apparent des entrées et sorties



Insee 2005

L'influence du solde apparent des entrées et sorties respectivement de 1990 à 1998 et de 1999 à 2003 - hors mouvement naturel - est particulièrement sensible en :

- Languedoc Roussillon (+ 8 % entre 1990 et 1998, et + 13 % entre 1999 et 2003) ;
- Midi Pyrénées (5 % et 10 %), Provence Alpes Côte d'Azur (4 et 5), Aquitaine (4 et 9), Bretagne (3 et 5), Corse (4 et 8), Poitou Charente (3 et 6), Rhône Alpes (1 et 4).

A l'inverse le solde apparent entre entrées et sorties en 1990/1999 et 1999/2003 reste négatif dans les régions : Champagne Ardenne (-4 et -5 %), Nord Pas de Calais (stabilisé -4 %), Ile de France (-5 et -3).

Entre 1990 et 1999, 50% de la population a changé de résidence

1,6 % de la population change de région chaque année. Les migrations se concentrent sur les régions du Sud est et en Ile de France, et diffèrent selon l'âge : 42 % concernent la région parisienne et sont le fait de jeunes de 25 ans (un francilien sur 20 est étudiant). Les études (les pôles universitaires structurent aussi les territoires), l'entrée dans la vie active, la décohabitation familiale et le début de la vie en couple, la naissance des premiers enfants entraînent ces mobilités. Les changements de région sont deux fois plus fréquents entre 25 et 29 ans qu'entre 40 et 59 ans.

On peut penser qu'entre 2005 et l'horizon 2015 à nouveau 50 % de la population changera de résidence. Ces mouvements peuvent être légèrement freinés dans la mesure où la structure par âges se modifie au profit d'une plus forte proportion des plus de 60 ans, au détriment des 25 à 29 ans et 40 à 59 ans, plus mobiles.

Les migrations inter régionales du Nord vers le Sud

Les flux migratoires inter-régionaux représentent 7 millions de déplacements de personnes entre les régions sud, ouest, et le reste de la France. Ces évolutions inégales sur le territoire sont déjà observées en 1990 : l'influence migratoire est plus forte dans le midi et le sud ouest, avec un mouvement caractéristique du Nord vers le Sud, surtout vers l'Aquitaine, Midi Pyrénées, Languedoc Roussillon. Champagne Ardenne, Nord Pas de Calais, Ile de France connaissent un déficit migratoire au profit des autres régions. Le solde migratoire d'Ile de France, de 569 000 personnes entre 1990 et 1999 avoisinerait 1 million de personnes entre 2000 et 2010. Des flux migratoires résidentiels inter - régionaux importants sont à prévoir d'ici 2010.

Centre- ouest, Bretagne, Poitou Charente, Centre, Limousin et Pays de la Loire, sont plus attractives pour les jeunes à la fin des études et pour les retraités avec un excédent migratoire positif. Il en est de même en Alsace et Rhône Alpes. Les destinations vers le sud entraîneront une demande de logements, équipements, services de la part de personnes

disposant pour une part d'entre elles de plus fort pouvoir d'achat : les plus de 55 ans « baby-boomers » retraités (choc démographique 2006/2012).

Ile de France, lieu de fortes mobilités et de transit migratoire

L'Ile de France joue un rôle déterminant dans les migrations. Avec le Nord Pas de Calais, et la Champagne Ardenne, elle est déficitaire sur le plan migratoire de 1990 à 1999 et de 1999 à 2004. L'Ile de France se caractérise par un très fort excédent naturel. Avec 11,3 millions d'habitants en 2004, soit près de 20 % de la population de la France, et du fait de la plus forte proportion de population jeune, de la plus forte fécondité, elle représente 40 à 45 % de l'excédent naturel. Les étudiants et les jeunes actifs affluent en Ile de France, les personnes plus âgées la quittent au moment de la retraite.

Paris et sa région accueille 26 millions de touristes étrangers par an et assure le transfert quotidien de 1,6 million de travailleurs dont la majorité n'habite pas Paris. L'agence d'urbanisme de la Région Parisienne (APUR) estime à 60 millions le nombre de personnes accueillies à Paris chaque année en incluant les touristes étrangers, nationaux et d'Ile de France.

3.2 TENDANCES FORTES

Déterminants des migrations et caractéristiques territoriales

Emploi, résidence, attractivité de la région, famille, point (lieu) d'entrée sont déterminants.

Deux types de motifs déterminants dominant : l'accès à l'emploi et le logement pour les jeunes et les jeunes familles, très mobiles ; la recherche de qualité résidentielle des seniors au moment de la retraite. Ces choix sont infléchis par l'attachement des personnes aux lieux et aux réseaux familiaux et sociaux. D'autres motifs internes sont liés aux ruptures de trajectoire (événement familial, changement ou perte d'emploi).

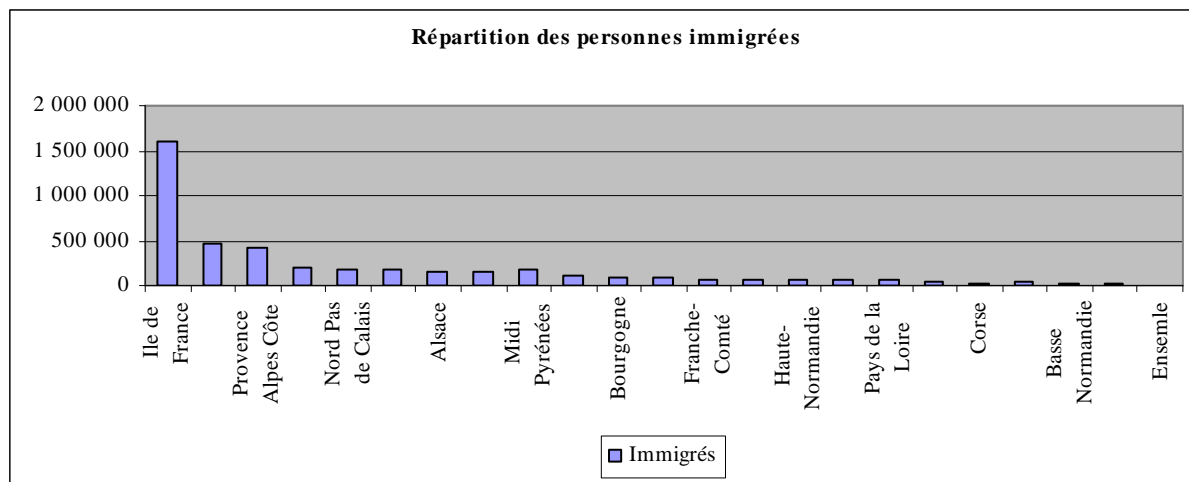
Pourquoi certains ne migrent pas : impact du contexte local sur la sédentarité aux Etats-Unis (INED, 2005)

L'analyse de l'effet du contexte local sur les probabilités de ne pas migrer se fonde sur les données individuelles des personnes recensées en 1990 (Etats-Unis) rapprochées des indicateurs économiques et sociologiques de leur comté de résidence en 1985. Une équation modélise les probabilités individuelles de ne pas migrer. Sont ajoutés les effets contextuels de la localité d'origine sur ces probabilités, puis les effets d'interaction. Les résultats montrent que sont déterminants : la situation économique y compris les facteurs répulsifs et les caractéristiques de la collectivité locale tendant à retenir les habitants. Le lien est fait entre contexte local et migrations individuelles. Les effets économiques et sociaux locaux agissent sur les comportements. Les particularités sociologiques des localités agissent sur la propension à rester. Des spécificités des communautés locales interagissent avec les comportements individuels et familiaux et conditionnent les effets des facteurs individuels sur la probabilité de migrer.

D'autres déterminants de migrations locales proviennent des conditions d'accueil et d'attraction de la région de destination potentielle. Les facteurs expliquant la répartition géographique sont : l'attrait de la région d'accueil sur le plan économique, la présence de membres de la famille ou de même pays d'origine, le point d'entrée et la proximité par rapport au pays d'origine.

Migrations des personnes et des enfants issus de l'immigration : plus fortes en Ile de France

Ces phénomènes s'observent y compris s'agissant des migrations des personnes étrangères ou issues de l'immigration. Sur 4,3 millions d'immigrés recensés en 1999, l'Ile de France concentre 37 % de la population étrangère, Rhône Alpes 11, PACA 10, Languedoc-Roussillon 5, Midi-Pyrénées, Nord Pas-de-Calais, Lorraine, et Aquitaine 4. Les enfants d'immigrés de 0 à 24 ans sont concentrés en Ile de France (45 % en Seine-Saint-Denis, 33 à Paris, 31 Val-de-Marne, 30 Val-d'Oise, 27 Hauts-de-Seine, plus de 20 dans les Yvelines, Seine-et-Marne, Essonne), en Corse, Rhône, Vaucluse. Les enfants d'immigrés de 0 à 24 ans sont plus fortement inégalement répartis sur le territoire. Ils seront adolescents et jeunes familles à la recherche d'emploi et de logement d'ici à l'horizon 2015.



Insee 1999

L'Ile de France conjugue pour les personnes issues d'immigration l'ensemble des déterminants : lieu d'entrée, facilité d'accès à l'emploi, présence de la famille. L'attractivité économique, les capacités d'accueil, les facilités administratives, de transport et de relais avec le pays d'origine peuvent expliquer cette plus forte présence. Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, offrent le même potentiel. Les probabilités de concentration se poursuivront ou s'accroîtront en fonction de l'évolution des facteurs déterminants. Ils se disperseront si les déterminants changent. L'influence de la libre circulation européenne pourrait accentuer ce phénomène, et/ ou le diversifier.

Exemples de quelques régions

Le Nord Pas de Calais, trans-frontières, entre « la France qui se vide et la France qui fuit »

Espace urbain, dense et transfrontalier, le Nord Pas-de-Calais se caractérise par des migrations frontalières liées à l'emploi. Les flux transfrontaliers concernent la moitié de la population active occupée. 20 000 actifs travaillent en Belgique (2002) : près d'un sur deux a moins de 35 ans, 4 sur 5 sont des hommes, avec une forte proportion d'ouvriers. Ce phénomène s'explique par l'importance du chômage : 13 % contre 3 % en Belgique. 2000 belges travaillent en Nord Pas-de-Calais : employés, professions intermédiaires, ingénieurs et cadres, non salariés. Les jeunes sont les plus mobiles, ce qui favorise les mariages franco-belges.

La proportion d'immigrés diminue et vieillit : 172 700 immigrés en 1999 représentent 4,3 % de la population locale. Le courant migratoire représente 37 % des nouveaux habitants venus d'une autre région entre 1990 et 1999. 23 % des jeunes diplômés quittent la région par an, représentant les plus faibles taux de sortie des régions françaises, sauf pour les niveaux bac + 4 (62 %), l'Ile de France étant la première destination.

Provence Alpes Côte d'Azur et la méditerranée

Immigrants et émigrants interrégionaux sont plus jeunes et plus qualifiés que l'ensemble de la population. Un arrivant sur cinq est originaire des DOM TOM (Réunion). Un migrant sur deux arrivant de l'étranger est de nationalité française dont une forte proportion résidait dans l'UE. Un nouvel immigrant sur quatre vient du Maghreb (Algérie, Maroc) puis d'Afrique et des Comores. En 2030 la région comptera plus de 5 millions d'habitants (hypothèse de maintien des migrations). Les structures d'âge seront singulières : 34 % de plus de 60 ans contre 23 % aujourd'hui ; 26 % de moins de 30 ans contre 30 %. La saturation de l'espace urbanisé entraîne une augmentation du prix du foncier.

Nouvelles tendances vers l'Ouest

Les lieux de mouvements migratoires se transforment : de nouvelles tendances (l'Arc Atlantique) dessinent des trajectoires interrégionales et trans-frontières évitant Paris. De nouveaux découpages du territoire vont du Portugal à l'Irlande, traversant la façade Atlantique du Nord au Sud et inversement. On observe une forte attractivité de la zone côtière, avec des rapprochements du Nord vers le Sud.

« Au cœur de la Dordogne anglaise » titre *Le Monde Diplomatique* (2004) montrant l'attractivité de cette région par les Anglais. Plus de 7 000 résidents britanniques sont recensés en 1999, dont 3000 en Dordogne (6000 estimés) : retraités de carrière outre-mer dans la diplomatie, les renseignements, l'armée, les affaires, habitués aux grandes maisons et au soleil. Ils sont relayés par l'arrivée de familles anglaises.

Nouvelles répartitions de population selon les régions d'ici à 2015

Les évolutions remarquables en 2004 : le Sud de plus en plus attractif

Le Sud continue d'être le plus attractif, dans un mouvement accentué entre 1999 et 2004. Rejoignent ce mouvement en 2004 : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Corse, Lorraine, Alsace, Auvergne. En corollaire, le Nord, le Bassin parisien, l'Île de France, et surtout Champagne-Ardenne sont moins attractifs et ont un solde apparent des entrées et sorties négatif. En 2004, les régions Rhône-Alpes et de l'Ouest bénéficient d'un excédent migratoire. Il en est de même du Midi et du Sud-Ouest, avec de faibles taux de fécondité et un plus fort vieillissement.

Un tiers de la population au sud de la Loire, un cinquième en Île de France en 2030

L'attraction de l'Île de France et du Sud diminue au profit de l'ouest et du sud-ouest : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin, Pays-de-Loire, Bretagne, Poitou, Charente. La France du Nord (Nord Pas-de-Calais) est plus jeune que celle du Sud. Les villes attirent les jeunes, les communes rurales, les plus de 60 ans. En 2000, les régions du sud de la Loire accueillent 30,7 % de la population. Les projections prévoient qu'elles en accueillent 33,6 % en 2030. L'Île de France qui accueille près d'un habitant sur cinq garderait d'ici 2030 ce même taux d'attraction.

Nord Pas-de-Calais Lorraine Champagne-Ardenne Limousin Auvergne Bourgogne Franche Comté accueillent 21,1 % de la population en 2000, n'en attireraient plus que 18,3 % en 2030. Le Limousin reste en 2000 la région la plus âgée, avec une moyenne d'âge supérieure à 49 ans, et 40 % de population âgée de 60 ans ou plus. Auvergne, Poitou-Charente et Bourgogne évoluent vers ce profil. La fécondité diffère en conséquence d'une région à l'autre : elle de 1,45 enfant par femme dans le Limousin et de 1,91 en Île de France. Les migrations pourront bouleverser ces évolutions. D'ores et déjà en 2004, dans le Limousin et en Auvergne la population ne diminue plus, du fait d'un net excédent migratoire et malgré un déficit du mouvement naturel. Ce mouvement traduirait l'amorce d'un « retour » résidentiel de la population vers le milieu rural.

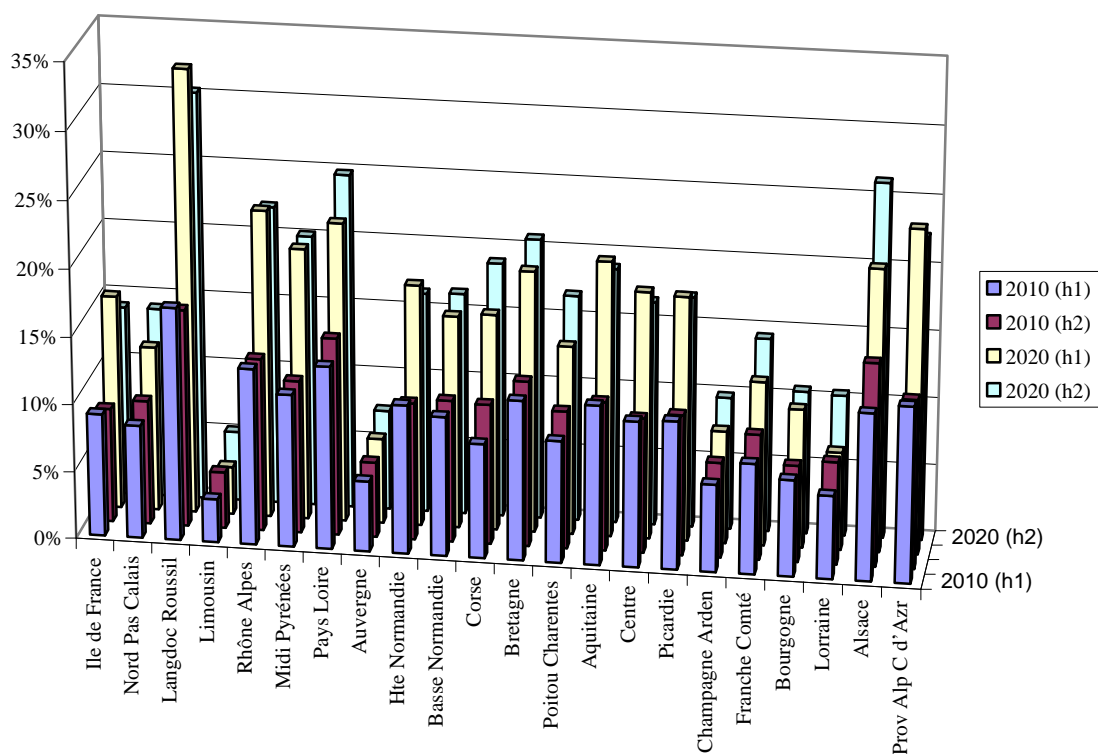
Influence de l'Europe : nouvelles tendances à prévoir

L'objectif de la politique de l'Union européenne est de contribuer à relever les défis démographiques et économiques. La population de l'Europe estimée à 458 millions d'habitants en 2005, et à 469,5 en 2025. Dans de nombreux pays, l'immigration contribue à la croissance de la population. La France tient une place singulière, avec un plus fort accroissement naturel et un moindre recours à l'immigration. La population de l'UE à 15 a augmenté de 7 millions de personnes entre 1999 et 2004, du fait de l'apport migratoire de 5,3 millions de personnes en cinq ans, l'excédent des naissances sur les décès étant de 1,7 million de personnes. Du fait de la libre circulation le nombre ressortissants communautaires diminue : 49 684 titres de séjour accordés en 2003, contre 55 555 en 1997. Cette tendance liée à la suppression de l'obligation de titre de séjour (loi 2003) se renforcera à l'avenir.

3.3 PROSPECTIVE ET HYPOTHESES

Projections : influence des hypothèses sur le solde migratoire.

Les hypothèses d'évolution prennent en compte la croissance, les structures démographiques de la population active, et mettent en jeu des options de politiques de migrations de continuation, de reflux et de maîtrise. Les projections régionales de population à l'horizon 2030 de l'INSEE mettent en exergue l'impact des migrations selon deux hypothèses (h1 entre 1982 et 1999, et h2 entre 1990 et 1999). La population se concentrera dans la partie Sud et diminuera du quart nord est au Massif central. La moitié Nord vieillira, sauf l'Île de France qui serait la plus jeune région. En 2010 et 2020, la population augmente, les ménages sont plus nombreux, plus petits, avec moins de familles, moins d'enfants, plus de familles monoparentales.



INSEE : (h1) comportements migratoires moyens entre 1982/1999. (h2) profils migratoires entre recensements 1990/1999

Evolution projetée par l'INSEE en 2010 /2020/2050 par région : France métropole selon les migrations (deux hypothèses)

Selon les 2 scénarios (h1 et h2), les projections nationales sont identiques, les projections régionales sont variables. Le bilan des migrations explique la progression des ménages des régions du sud est méditerranéen ; le vieillissement de la population infléchit plus également la croissance du nombre des ménages selon les régions.

HYPOTHESES

Nouveaux indicateurs

trajectoires des migrations (50 % des personnes changeront de résidence d'ici à 2015)

solde migratoire : 100 000 (Insee 2005) à 200 000 (selon les définitions). Révisions régionales prévues dans le cadre du nouveau recensement.

transformation des profils migratoires et progression des doubles nationalités

trajectoires résidentielles des familles et des allocataires : étude de cohortes ; numéro commun d'identifiant.

les projections de population et de population allocataire ne sont pas parallèles (cf fiche).

SCENARIOS

Migrations infra régionales et projet de région

recherche d'équilibre intergénérationnel, économique, densité de population, répartition des équipements, structuration du territoire, partenariat rapproché,

optimisation des politiques re-distributives ; sur modèle des fonds structurels européens 2000/2006 en 3 objectifs : 1) régions en retard de développement dont le PIB par habitant inférieur de 25 % ; 2) reconversion économique et sociale de zones en mutation socio-économique ; 3) adaptation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Mutualisation d'équipements et d'emploi

solidarités entre générations,

projets mutualisés, rapprochement des partenariats, objectifs prioritaires (emploi, logement).

Coopérations départementales

coopérations économiques (y compris économie solidaire)

initiatives locales et expérimentations

articulations avec les projets mutualisés

4. EVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES EN FRANCE

La famille est à l'image de la société française contemporaine. Elle s'est profondément transformée tout au long du XXI^e siècle. La diversification des formes familiales est telle désormais qu'il est sans doute préférable d'utiliser le terme familles au pluriel. Si ces bouleversements conduisent parfois à un sentiment de crise, c'est que l'aune à laquelle nous les jugeons, la famille patriarcale des années cinquante, apparaît a posteriori comme un modèle de stabilité.

Plusieurs tendances caractérisent l'évolution des structures familiales :

- la transformation des modes de mise en couple avec la progression de l'union libre et la baisse du nombre de mariages, parallèlement à l'augmentation du nombre de divorces ;
- la diversification des formes familiales, alternative à la famille nucléaire (familles monoparentales, homoparentales, familles recomposées ...) ;
- l'individualisation des aspirations et du comportement des membres de la famille, exprimée par l'aspiration de l'égalité homme / femme, les droits de l'enfant ;
- le besoin de "réassurance familiale" perceptible dans l'attachement stable à la valeur famille et la vitalité des liens au sein de la parenté et entre les générations.

La coexistence de ces tendances est en apparence contradictoire. Elle témoigne surtout de la complexité des transformations à l'œuvre.

La prise en compte de ces évolutions par la Branche famille est essentielle car elle concerne la nature même de notre intervention. La généralisation de la politique familiale à la Libération a favorisé un modèle de famille très spécifique qui est largement battu en brèche aujourd'hui. Les problématiques se sont complexifiées :

- compte tenu de la demande d'aides ciblées pour l'individu, doit-on continuer à aider la famille ou les individus qui la composent ? Dans quelle mesure, l'ampleur de la monoparentalité et les difficultés économiques induites par ce phénomène doivent déterminer le degré de socialisation des prestations ?
- quelle doit être l'ampleur du traitement social des conséquences du divorce et des recompositions pour les parents et leurs enfants ? Les ruptures conjugales amènent les CAF à bientôt devoir verser les prestations aux deux parents en cas de garde alternée. Au-delà de cette mesure technique, comment accompagner et soutenir les parents à tous les moments de leur vie conjugale et parentale ? N'existe-t-il pas une contradiction entre la possibilité de rompre le lien conjugal établi par le droit civil et l'injonction aux travailleurs sociaux d'aider au maintien du lien parental.
- le réseau familial joue un rôle essentiel de filet de protection contre l'exclusion. Le soutien de la famille est essentiel pour les jeunes adultes, les personnes dépendantes ... Le réseau familial est un relais pour l'action publique. Quelles seront les conséquences du développement d'un individualisme négatif qui affaiblirait ces liens ?

4.1 LES TRANSFORMATIONS DE LA FAMILLE NUCLEAIRE

L'exceptionnalité de la famille patriarcale des années cinquante et soixante

La période des Trente Glorieuses est caractérisée par un modèle familial exceptionnel à bien des égards. L'idéal auquel aspire la majorité des Français après la Libération est une famille nucléaire, fondée sur le mariage d'amour, où l'homme travaille pour subvenir au besoin du ménage et où la femme se consacre aux tâches ménagères et à l'éducation des enfants. La division sexuelle des rôles est très marquée. Mais « *c'était une institution vécue comme solide, centrée sur le bonheur de ses membres, la femme se dévouant pour que cet objectif soit réalisé, pendant que l'homme gagnait l'argent du ménage et symbolisait l'autorité nécessaire* ». (De Singly, 2001, p. 99).

La parenthèse des deux conflits mondiaux au cours desquels les femmes ont remplacé les hommes dans l'économie productive se referme. La décennie des années cinquante est celle où la part des femmes dans la population active est la plus faible au cours du XX^e siècle

Durant les années 50 et 60, la nuptialité est intense, les unions précoces. Le taux de nuptialité croît jusqu'en 1972 (où il culmine à 8,1 mariages pour 1000 habitants). L'âge moyen au premier mariage ne cesse de baisser depuis la Libération. Il atteint son niveau le plus bas pour les hommes en 1972 (24,5 ans) et en 1974 pour les femmes (22,5 ans).

Le divorce est durant cette période un phénomène marginal (un divorce pour sept mariages). L'union libre ne concerne que 3 % des couples. Les naissances hors mariage, stigmatisées comme « illégitimes » sont rares (moins de 6 %). En 1962, la fécondité est élevée (2,9 enfants par femmes).

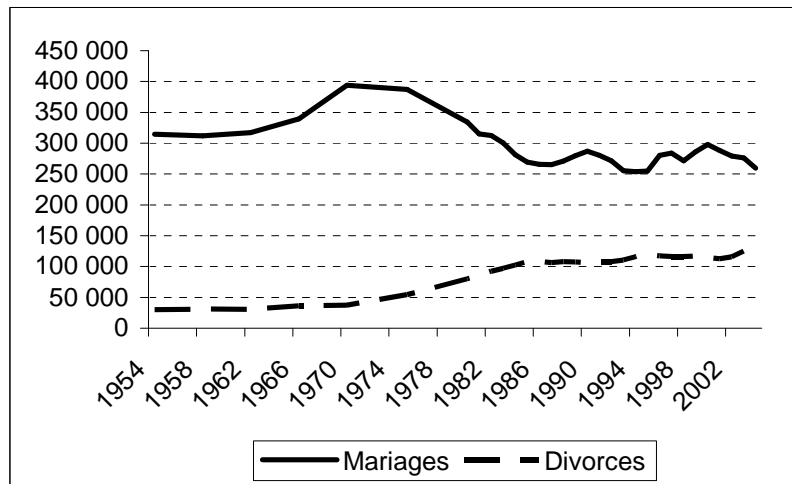
D'un point de vue psychologique, rompant avec les décennies précédentes, le mariage est de plus en plus un mariage d'amour et la famille est le plus souvent fusionnelle. Dans les années cinquante, cette aspiration coïncide avec le modèle de « famille normale » préconisée par la politique familiale : un couple marié avec au moins trois enfants.

Le développement de l'instabilité conjugale

La baisse du mariage

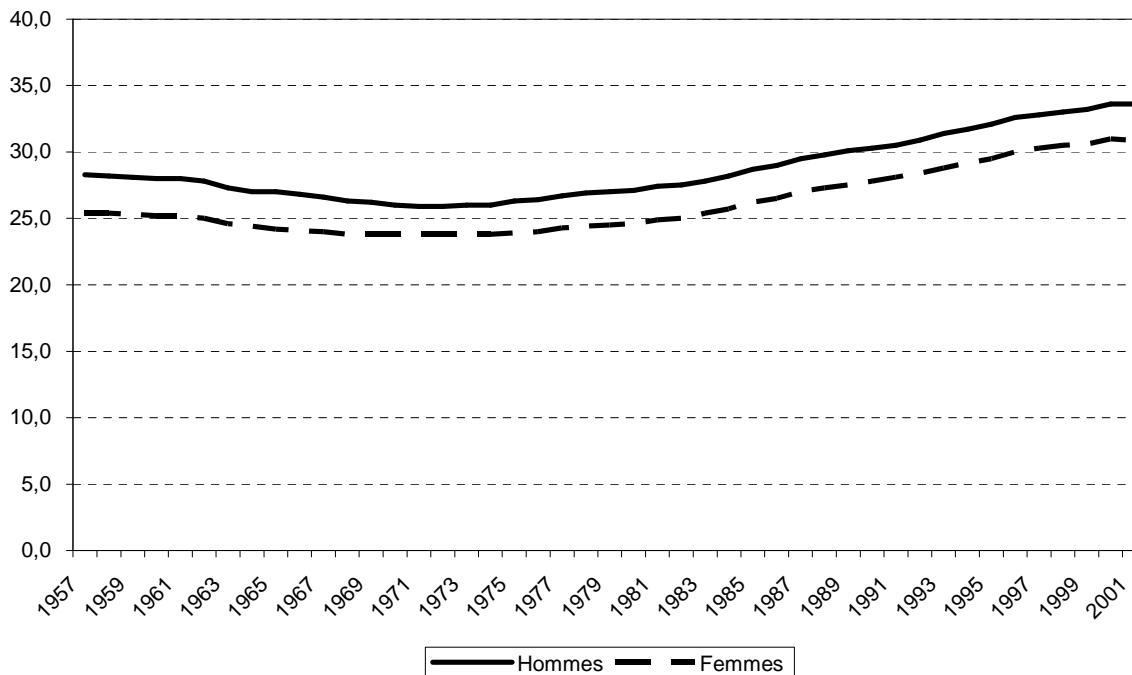
La manifestation la plus évidente de la transformation du modèle familial des Trente Glorieuses est la baisse très significative du nombre de mariage, alors que la population n'a cessé de s'accroître depuis. Entre la fin des années soixante et le début du XXI^e siècle, la baisse atteint 45 % quelque soit le sexe. Le célibat définitif a particulièrement augmenté. Alors que 8 % de la génération des femmes nées en 1945 ne se sont jamais mariées, c'est le cas de 29 % de la génération en 1967. Cette évolution s'explique par le développement de l'union libre, préalable au mariage et qui se traduit par l'augmentation de l'âge moyen au premier mariage qui s'est accru de 6,5 années entre 1950 et 2003 pour les deux sexes. En 1970, les femmes se mariaient en moyenne à 22,6 ans, en 2003 à 29,1 ans. Les hommes connaissent leur première alliance plus tard. L'âge moyen au premier mariage des hommes est passé de 24,7 ans en 1970 à 31,3 ans en 2003. Cette évolution s'explique en partie par l'augmentation régulière de la durée des études.

Graphique n°1: Evolution du mariage et du divorce depuis 1954



Source : INSEE

Graphique n°2 : Evolution de l'âge moyen au premier mariage

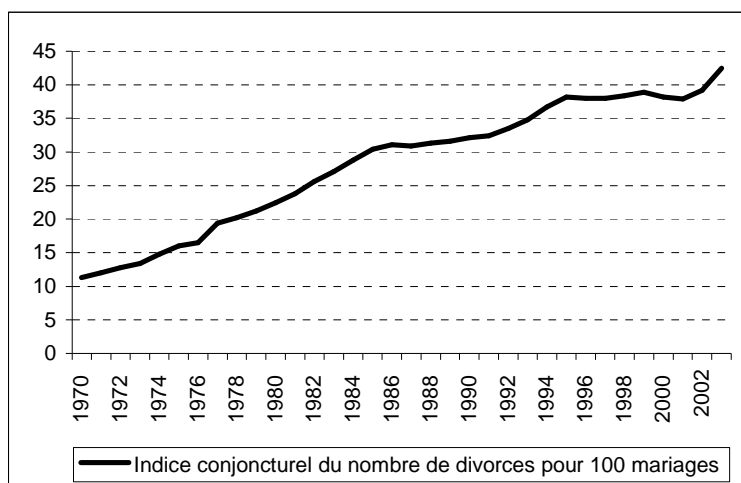


Source INSEE.

La montée du divorce

Le divorce a progressé régulièrement depuis le début des années soixante-dix. L'adoption du divorce par consentement mutuel en 1975 marque une date importante dans l'assouplissement des règles du démariage, tout comme la réforme de 2004 (qui assouplit le divorce par consentement mutuel et le divorce par rupture de la vie conjugale). Les effets de celles-ci ne sont pas encore évaluables.

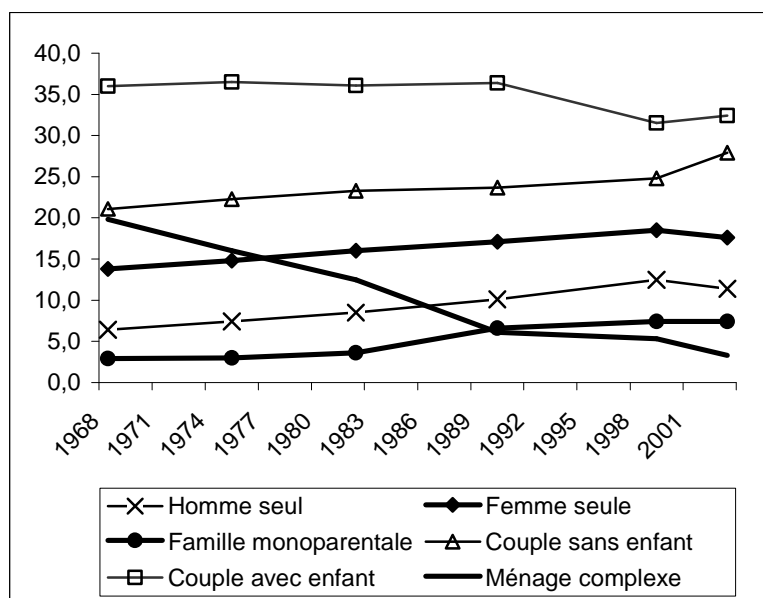
Graphique n°3 : Evolution de l'indice conjoncturel de divorce



Source : INSEE

La montée du divorce et l'érosion du mariage ne conduit pas un isolement des individus et à une atomisation de la société. La mise en couple reste très élevée du fait de l'union libre qui s'est beaucoup développée. Lors du recensement de 1999, près de 75 % des personnes entre 30 et 44 ans vivent en couple, le plus souvent avec des enfants (64 %) (Cristofari, 2001). Par ailleurs, le divorce n'est plus seulement la sanction d'une faute, c'est la conséquence logique de l'échec d'une vie à deux, quand les individus souhaitent reprendre leur liberté.

Graphique n°4 : Evolution des structures familiales



Source INSEE

Le développement des naissances hors mariage ou la naissance comme acte fondateur de la famille

Le mariage n'est plus le préalable à la procréation. On assiste progressivement à un renversement depuis les années soixante-dix. Désormais, c'est la présence de l'enfant qui l'élément fondateur de la structure familiale. Les naissances de couples non mariés, "hors mariage", sont devenues presque aussi fréquentes que les naissances issues de couples mariés. En 1965, 6 % des enfants naissaient dans des couples non mariés, 47,4 % en 2004. « Désormais, finalement, quelque soit la situation juridique du couple, c'est la naissance d'un enfant qui crée socialement la famille ». (Théry, 1998). Ce constat doit être nuancé en fonction du rang de naissance de l'enfant. En 1999, 29 % des enfants de rang 2 sont issues de couples non mariés, 20 % pour les enfants de rang 3.

Des modèles alternatifs de familles

Graphique n°5 : Nombre et répartition des familles selon leur type en 1990 et en 1999

TABLEAU T304 : NOMBRE ET RÉPARTITION DES FAMILLES SELON LEUR TYPE EN 1990 ET 1999

Type de famille	1990		1999		Évolution 1990/1999 (en %)
	Nombre	En %	Nombre	En %	
Familles constituées d'un couple et de ses enfants	7 083 000	77,6	6 474 000	73,4	-8,6
Familles monoparentales	1 397 000	15,3	1 640 000	18,6	17,4
Familles recomposées	646 000	7,1	708 000	8,0	9,6
dont					
- dans lesquelles aucun enfant n'est du couple actuel	310 000	3,4	328 000	3,7	5,8
- dans lesquelles vivent des enfants du couple actuel et d'une précédente union	336 000	3,7	380 000	4,3	13,1
Ensemble des familles	9 126 000	100,0	8 822 000	100,0	-3,3

Champ : familles avec au moins un enfant de moins de 25 ans

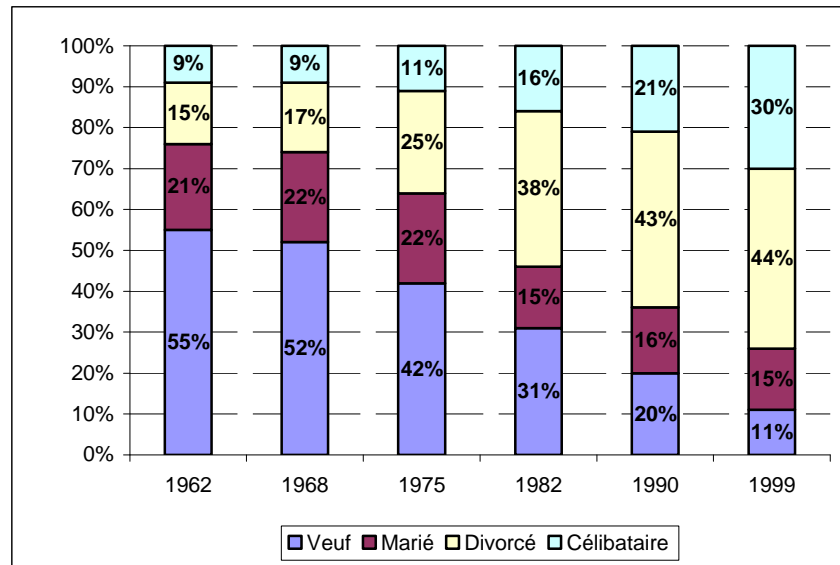
Source : INSEE EHF 1990 et 1999

Les familles monoparentales

La monoparentalité a fortement augmenté depuis la fin des années soixante. En 1968, les familles monoparentales représentaient 9,3 % des familles ayant des enfants à charges et 16,7 % en 1999. Au cours des décennies 80 et 90, l'augmentation s'est accélérée. La proportion des familles monoparentales est passée de 10,2 % en 1982 à 13,2 % en 1990.

Aujourd'hui, 13 % des enfants de moins de 18 ans vivent avec un seul de leurs parents en France. Par tranche d'âge, ce sont 9% des enfants de moins de 3 ans et 16 % des 10-17 ans. Ces enfants vivent le plus souvent avec leur mère (seuls 14 % vivent avec leur père). Les garçons, sauf les plus jeunes d'entre eux, sont un peu plus fréquemment confiés à la seule garde de leur père que les filles. Ainsi, 13 % des filles de 12 à 17 ans vivant dans une famille monoparentale sont avec leur père, contre 16 % des garçons du même âge. L'enquête sur l'Histoire Familiale (enquête EHF) montre que les trois quarts des familles monoparentales se sont constituées à la suite d'une séparation ou d'un divorce, 15 % après une naissance chez une femme qui ne vivait pas en couple et 11 % en conséquence d'un veuvage (Lefèvre, 2005). Par rapport aux années soixante, il s'agit là d'un véritable bouleversement dans la mesure où à cette époque la monoparentalité s'expliquaient le plus souvent par le décès de l'un des parents.

Graphique n°6 : Du veuvage au divorce, l'évolution de la monoparentalité dans le cas français. Source Insee, recensement et INED, enquête EHF



Les familles recomposées,

Entre 1990 et 1999, le nombre de familles recomposées a augmenté de 10 % et le nombre d'enfants qui y vivent de 11 % (Barre, 2003), ce qui représentent 1,6 million d'enfants.

Ces familles sont le plus souvent des familles nombreuses. Alors que 5 % des familles traditionnelles comptent 4 enfants et plus, c'est le cas de 12 % des familles recomposées.

La recombinaison est souvent la conséquence d'un parcours accéléré : mariage jeune, naissances précoces. Les mères de familles recomposées sont ainsi plus jeunes que dans les familles traditionnelles (59 % ont moins de 40 ans contre 49 % dans les foyers qui n'ont pas connu de rupture). Désormais les parents n'attendent plus que les enfants soient adolescents ou majeurs pour se séparer. Cette évolution est facilitée par l'accès des femmes à l'emploi qui facilite leur autonomie. 12 % des femmes nées entre 1950 et 1954 se sont séparées avant 35 ans. Pour celles nées dix ans plus tard, ce taux grimpe à 25 % (Lefèvre, 2005).

L'aspiration à l'égalité des familles homoparentales

La dernière décennie est marquée par la revendication des parents de même sexe de bénéficier des mêmes droits que les parents hétérosexuels pour ce qui de l'alliance et de la filiation. Même si elle ne concerne qu'une minorité agissante, cette revendication illustre la complexité, voire la contradiction, des évolutions actuelles. L'individualisation croissante cohabite avec un appel à la puissance publique pour mettre en œuvre l'égalité des droits. Cela passe par un assouplissement du droit civil et une diversification des statuts, comme le Pacte Civil de Solidarité qui a connu une croissance forte et régulière depuis sa création.

4.2 LE FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES FAMILIALES RESTE COMPLEXES

Le prisme déformant de l'unité de mesure ménage

Augmentation du nombre de ménages et réduction de la taille des familles

Depuis les années soixante, le nombre de ménages ne cesse de croître plus vite que la population. Un logement sur trois est occupé par une personne seule. Un ménage sur deux n'a pas d'enfants soit qu'il n'en a jamais eu, soit qu'ils ont quitté le domicile parental. Par rapport à 1990, l'augmentation du nombre des personnes seules est particulièrement significatif (+ 26 %). Le nombre de foyers sans enfants a augmenté avec le nombre de personnes retraité et du fait de l'allongement de la période entre la mise en couple et l'arrivée du premier enfant. Pour cette raison, le nombre de ménages sans enfants a baissé parmi les 15-44 ans. La proportion de femmes en couple sans enfants est passée de 22 % en 1990 à 27 % en 1999. Le nombre de familles nombreuses a baissé de 8 % entre 1990 et 1999.

Une famille peut être composée de plusieurs ménages

Le développement d'une société fondée sur les flux modifie l'organisation spatiale des ménages qui peuvent être amenés, de plus en plus souvent, à occuper plusieurs résidences, quand les deux parents ne travaillent pas dans la même ville ou quand l'un des enfants est étudiant. La famille peut être de plus en plus perçue comme un réseau (Driant, 2005). Cet éclatement de la famille pèse sur le marché de l'immobilier et sur la politique du logement.

Le maintien des liens forts entre les ménages composant la famille

L'allongement de l'espérance de vie accroît le nombre des familles à plusieurs générations et la probabilité de cohabitation entre les générations. La forte baisse des ménages complexes (cf. graphique n° 4) ne signifie pas que le phénomène d'individualisation s'accompagne d'une dissolution des liens au sein de la famille élargie. On constate au contraire une vitalité des liens comme le montre l'enquête 3 Générations (Attias-Donfut, 1995). C'est aide est particulièrement intense pour les jeunes adultes et pour les personnes dépendantes.

La solidarité familiale est estimée –en tant que transferts entre ménages– entre 3 et 4 % du revenu des ménages, ce qui représente un total de 21 milliards d'Euros d'aides financières entre ménages (Source : INSEE, Enquête budget de familles 1994-1995). Cette aide se répartie de la manière suivante :

- Aides en espèces irrégulières 11 Md€
- Aides en espèce régulières 5 Md€
- Aides en nature 5 Md€

(Ne sont comptés que les transferts monétaires et pas toute l'entraide familiale (prêt de véhicule, cohabitation, etc.)

En 2001, selon l'enquête Budget de famille de l'Insee, le montant de l'entraide financière versée par un ménage s'établissait en moyenne à 660 € (sommes occasionnelles et régulières, loyers, cadeaux en nature, etc.).

Les femmes sont particulièrement actives dans les réseaux d'entraide familiaux, notamment pour ce qui est de la prise en charge de l'aide aux parents dépendants.

Un système d'entraide socialement inégalitaire

La prise en compte de ces phénomènes d'entraide est très ambiguë pour les politiques familiales car ce système de redistribution tend à renforcer les inégalités. L'absence de réseau familial amplifie les phénomènes d'exclusion. La grande pauvreté est souvent corrélée à l'isolement familial. Les personnes âgées coupées de leur réseau d'entraide sont extrêmement fragiles comme l'a montré l'épisode de la canicule de l'été 2003.

Nicolas Herpin et Jean-Hugues Déchaux (2005) montrent ainsi que l'entraide familiale varie d'un groupe social à l'autre :

- *Dans les classes populaires*, elle prend davantage la forme d'échanges de services (aides aux travaux de la ferme, gardes d'enfants, etc.). « Or cette entraide domestique est particulièrement vulnérable à l'éloignement géographique », soulignent les auteurs, qui ajoutent : « l'exode rural et plus généralement la mobilité géographique dans les sociétés industrielles avancées ont davantage pénalisé l'entraide populaire que l'entraide dans les milieux plus élevés ».
- *Dans les classes intermédiaires*, « une forte solidarité » s'observe à l'intérieur du ménage, marquée par le départ tardif des enfants du cocon familial : « Les couples ont peu d'enfants et ceux-ci font des études longues. Les enfants restent plus tardivement chez leurs parents que dans les autres milieux sociaux ».
- *Dans les milieux favorisés*, « l'entraide est intense » au moment du départ des enfants : « Les parents assument financièrement le coût de ce départ. Mais une fois donné aux jeunes le goût de l'indépendance, il importe que cette charge soit assumée par ces derniers et cesse de peser sur leurs familles ».

4.3 LES DIFFERENTS SCENARIOS DEPENDENT DE L'EVOLUTION DE L'INDIVIDUALISATION ET DES REGULATIONS SOCIO-POLITIQUES QUI VONT ACCOMPAGNER CE MOUVEMENT.

Les scénarios proposés reposent sur un certain nombre d'assertions communes

Un retour en arrière vers l'ordre bourgeois de la famille traditionnelle est très peu probable

Au cas par cas des valeurs traditionnelles pourront être remises à l'ordre du jour, sur l'éducation des enfants par exemple. Mais ces phénomènes de backlash ponctuels ne remettront pas en cause le phénomène plus profond d'individualisation de tous les membres de la famille. Cette évolution correspond à une demande d'émancipation individuelle et d'affirmation des spécificités de chaque individu aux différents âges de la vie. C'est l'ampleur de cette transformation et ses conséquences qui sont difficiles à prévoir. L'approfondissement de l'individualisation aura pour conséquence une augmentation de la diversité des formes familiales.

Même si la sphère productive et la sphère des politiques publiques sont marquées par un tournant néo-libéral (Bruno Jobert) et le retranchement de l'Etat, la puissance publique ne se retirera pas de la régulation de la question familiale.

La neutralité libérale de l'Etat à l'égard des formes familiales est en partie un leurre et n'implique pas un désengagement de la puissance publique. Même si l'Etat peut de plus en plus difficilement interdire telle ou telle forme d'alliance au-delà de la prohibition de l'inceste, la demande d'intervention de la puissance publique pour garantir l'effectivité des droits des individus est croissante. L'Etat est appelé pour permettre chacun de s'épanouir selon ses vœux et ainsi à favoriser la diversification des formes familiales.

Le besoin de stabilité du système de parenté pour ce qui est de la filiation

Le système de parenté permet de fixer le statut des individus aux différents âges de la vie pour ce qui est de l'alliance, de la filiation et de la germanité (Théry, 1998). Au cours du temps, l'individu circule entre les différentes positions au sein de la famille (fils-fille, père-mère, divorcé(e), remarié(e), beau-père – belle-mère, grand-père – grand-mère...).

Le système de parenté est la traduction anthropologique du besoin de stabilité exprimé par l'attachement à la valeur famille des enquêtes d'opinions. Il établit la différenciation des sexes, le pouvoir de nommer ses parents, ses affins, les autres. Les réformes récentes du droit de la filiation (1987,1992) ont cherché à renforcer ce lien alors que dans le même temps les règles de l'alliance étaient assouplies et que le lien de germanité se diversifiait avec l'essor des familles recomposées. Les réformes de la filiation sont fondées sur l'idée que la stabilité de ce lien est essentielle pour l'éducation et l'épanouissement de l'enfant.

Grâce à ces réformes qui ont permis notamment une égalité des enfants légitimes et nés hors mariage, le lien de filiation devrait peu évoluer dans la décennie à venir. En revanche, c'est à l'âge adulte que la trajectoire des individus sera plus instable. Elle variera entre le statut de célibataire, parent, divorcé, beaux-parents, grands-parents. L'ampleur de cette instabilité est très difficile à prévoir.

Un système en tension permanente

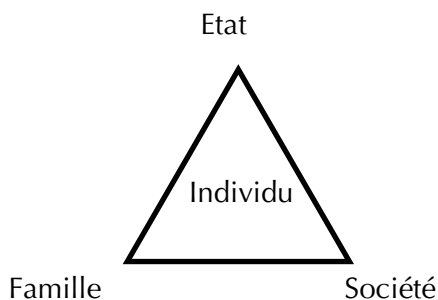
L'évolution des structures familiales est inséparable du système de normes qui régit l'ordre social et de la puissance publique. L'individu évolue au sein du trinôme société/Etat/famille qui est en tension permanente autour d'inputs contradictoires :

- l'émancipation individuelle et son corollaire de diversification des formes familiales ;
- le besoin anthropologique d'un système de parenté stable ;
- le besoin de stabilité de l'ordre social, garanti par l'Etat, qui délègue à la famille des fonctions d'encadrement et de reproduction du capital social et économique.

Cette tension est illustrée par le débat sur le partage des responsabilités entre la famille et l'Etat dans la protection de l'individu (question du devoir d'entraide mutuel et du degré de coercition).

Le développement de la contractualisation, qui rend effective de l'individualisation d'un point de vue juridique, implique la possibilité de rupture du contrat. Cette évolution génère une instabilité potentielle qui s'oppose avec la stabilité nécessaire de l'ordre social et du système de parenté. Cette contradiction exige de la puissance publique et des individus une grande souplesse d'adaptation, pour assumer leurs devoirs à l'égard de leurs proches (solidarité au sein du couple, éducation des enfants jusqu'à leur émancipation, prise en charge des parents dépendants, responsabilité à l'égard de ses beaux-enfants ...) en même temps qu'ils conquièrent de nouveaux droits.

Les trois scénarios de l'avenir des structures familiales autour de la relation Individu/Famille/Etat



Scénario optimiste : une trinôme harmonieux

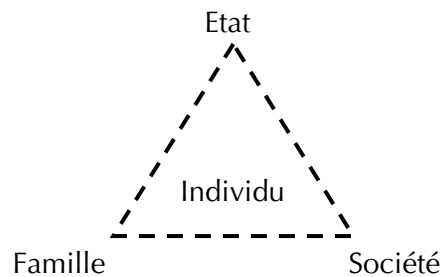
La diversification des formes familiales se poursuit mais fait l'objet d'une régulation politique souple. Les individus, forts de nouveaux droits assument de nouvelles obligations (les beaux-parents par rapport à leurs beaux enfants par exemple, les enfants par rapport à leurs parents...). La famille est préservée et renforcée comme réseau social élémentaire et primordial mais dont les contours peuvent s'adapter au cours de l'existence des individus. Forte d'un statut social, anthropologique et juridique spécifique, elle permet l'épanouissement de ces membres et une reconnaissance égalitaire des formes familiales quelque soit les pratiques sexuelles ou les formes d'alliance...

L'autorité dans le système de parenté nécessaire à l'égard des enfants n'est pas mise en défaut ni contestée.

Le droit civil et les pratiques sociales sont mis en conformité complète, grâce à une diversification des contrats d'alliance (PACS, concubinage...) et l'établissement d'une égalité des concubins et des époux mariés à l'égard de l'héritage. Cette harmonie est favorable à une reprise de la natalité du fait de la confiance dans l'ordre social et du respect des aspirations individuelles (en ce qui concerne en particulier l'égalité homme/femme et la conciliation vie familiale/vie professionnelle).

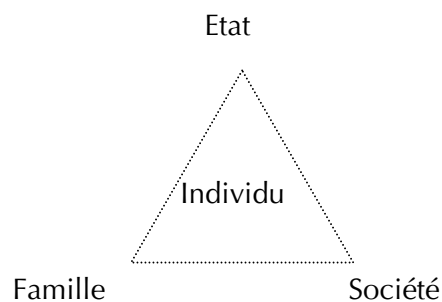
Ce scénario est marqué par une capacité d'adaptation très élevée du droit et des politiques sociales à absorber les conséquences de l'individualisation.

Scénario médian : un trinôme perturbé



Dans ce scénario une partie des conséquences négatives de l'individualisation ne sont pas traitées et l'équilibre entre actualisation et maintien des liens est introuvable. L'adaptation du droit civil (l'égalité des différents types de famille, la régulation du statut du beau-parent, la réforme de l'héritage) n'est pas complète. L'offre de service des politiques sociales reste limitée et/ou sous-optimale pour ce qui est de la gestion de l'après-divorce, (insuffisance des services de médiation familiale, de conseil conjugal). Les réformes récentes du droit civil (garde alternée, lien de filiation, alliance) font l'objet d'évaluations contradictoires et polémiques, rendant difficile un consensus politique en vue de son adaptation.

Scénario pessimiste : un trinôme déstructuré (éclatement du triangle)



L'évolution vers un individualisme égoïste se traduit par une société anémique aggravée par une capacité de régulation de la puissance publique faible ou nulle. Différents phénomènes sont observables :

- augmentation de l'instabilité des unions, baisse de la durée moyenne des unions ;
- augmentation de la morbidité et des déviances juvéniles ;
- contestation permanente de l'ordre social et des différents systèmes d'autorité ;
- rupture du lien entre les générations ;
- les solutions proposées par la réforme du droit civil (autorité parentale 2002, et divorce 2004) ont des effets pervers (ex. conséquence néfaste à long terme de la garde alternée) ;
- juridicisation à outrance et polémique des rapports familiaux : augmentation des litiges conjugaux, des contestations de l'obligation d'aliment, des contentieux entre beaux-parents et parents... ;
- inefficacité du traitement social des ruptures familiales.

Bibliographie

- Claudine Attias-Donfut, *Les solidarités entre générations, Vieillesse, Familles, État*, Paris, Nathan, 1995.
- Corinne Barre, « 1,6 million d'enfants vivent dans une famille recomposée », INSEE Première, n°901, juin 2003.
- Marie-France Cristofari, Géraldine Labarthe, Recensement de la population 1999 : des ménages de plus en plus petits, *Insee Première*, n°789, juillet 2001.
- François De Singly, « La Famille fin de siècle », *Encyclopédie Universalis, supplément Universalis 2001*, p. 99-1004.
- Jean-Claude Driant, Férial Drosso, Cécile Vignal, *Les Français et le logement. Bouleversements de la démographie et de la famille : quels choix résidentiels pour demain ?* Paris : Institut d'urbanisme, 2005 50 p.
- Nicolas Herpin, Jean-Hugues Déchaux, « Entraide familiale, indépendance économique et sociabilité », *Economie et Statistiques*, n°373, avril 2005, p. 3-32.
- Bruno Jobert, dir, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, juin 1994.
- Cécile Lefèvre, Alexandra Filhon, *Histoires de familles, histoires familiales*, Collections les cahiers de l'INED, Cahier n°156, Paris, INED, 2005.
- Irène Théry, Couple, filiation et parenté aujourd'hui, le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée, Paris, La Documentation française/Odile Jacob, 1998.
- Irène Théry, Claude Martin (dir.), « The Pacs and marriage and cohabitation in France », (en collaboration avec Claude Martin), *International Journal of Law, Policy and the Family*, special issue, March 2001.

5. TEMPS SOCIAUX

5.1 DEFINITIONS

- ⇒ La notion de budget renvoie à l'organisation des recettes et des dépenses sur une période et par une entité données (par exemple le budget familial).
- ⇒ Le temps renvoie à plusieurs notions, notamment :
 - La durée (espace de temps qui s'écoule entre deux périodes). Nous distinguerons des durées journalières, hebdomadaires, annuelles ou les cycles de vie.
 - Le rythme d'organisation du temps selon qu'il est régulier, cyclique ou irrégulier.
 - Le statut du temps selon que son organisation est contrainte ou libre, qu'elle est précaire ou durable.
- ⇒ Appliquée aux ménages (familles), la notion de budget-temps s'entendra de l'utilisation organisée du temps selon que celui-ci est affecté aux besoins physiologiques, au travail, à des tâches domestiques ou qu'il est libre (loisirs et sociabilité).
- ⇒ Dès lors, poser le problème du budget-temps d'une famille, c'est poser le problème du « temps de la famille » (environ 25 à 30 ans) pendant lequel la famille se constituera et les enfants seront élevés, pendant lequel un travail sera recherché et une carrière professionnelle éventuellement conduite par les parents.
C'est aussi poser la question de la répartition du temps et des tâches en fonction du statut et du sexe de chacun des membres de la famille :
 - Pour les parents : les temps du père et de la mère (travail, tâches domestiques)
 - Pour les enfants et selon leur âge (temps de garde, de scolarisation ou de travail et temps de loisirs avec ou sans la famille)Enfin les rythmes se déclineront différemment selon les membres de la famille (par exemple, rythme de travail et de trajet pour les parents, à combiner avec les rythmes scolaires pour les enfants).
Ainsi, l'articulation Temps et Travail doit-elle être appréhendée selon les rythmes de vie :
 - La vie quotidienne (les repas et l'activité de chacun)
 - La vie scolaire, rythmée par les temps scolaires, de loisirs et de vacances
 - La trajectoire de vie rythmée par les événements familiaux et les périodes de développement des enfants.

5.2 L'IMPACT DE L'ÉVOLUTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Les évolutions du temps de travail doivent être traitées de façon spécifique, tant les autres temps (temps libre, temps domestique et dans une certaine mesure temps physiologique) sont conditionnés par l'évolution du temps de travail.

La valeur Travail

La durée du temps de travail est indubitablement liée à la valeur Travail. Les valeurs Travail et Temps libre ont de tous temps été complémentaires et contradictoires.

Ainsi, si le travail est apparu à partir du 19^e siècle comme une valeur en soi, permettant de se construire individuellement (Sartre) et socialement (Marx), la montée et la généralisation du travail salarié ont été liées aux luttes sociales tendant à libérer du temps pour le travailleur et sa famille. On a même pu annoncer au début des années 60 une « civilisation des loisirs » (Joffre Dumazedier).

Il est probable que l'on assiste aujourd'hui à un tassement de ce mouvement dans l'opinion.

Ainsi 56 % des Français considèrent-ils aujourd'hui que l'on ne travaille pas assez et si 49 % des actifs donnent la priorité à leur vie personnelle, 41 % la placent à égalité avec le travail, 8 % plaçant le travail « avant tout ou presque » (enquête Sofres, 28.04.2005).

L'évolution de la durée du temps de travail

La durée annuelle moyenne du travail (en heures par actif occupé) a baissé lentement au 19^e siècle puis plus rapidement au cours du 20^e siècle (3 041 heures en 1831, 1 631 heures en 1995).

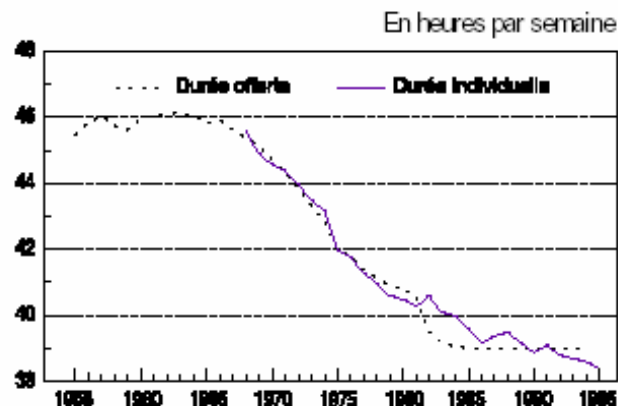
Cette réduction s'est accélérée au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle, sous l'effet combiné de deux facteurs : la réduction de la durée hebdomadaire du travail et l'augmentation des congés annuels.

① Durée annuelle effective de travail des salariés



Sources : De 1945 à 1970 : estimations de C. Fontaine (Cf Pour en savoir plus). Depuis 1970 : comptes nationaux, Insee

② Durée hebdomadaire du travail



Sources : Durée offerte (salariés à temps plein) : enquête ACEMO, ministère du Travail et des Affaires sociales. Durée individuelle - concept de durée habituelle (tous actifs occupés) : enquête emploi, Insee

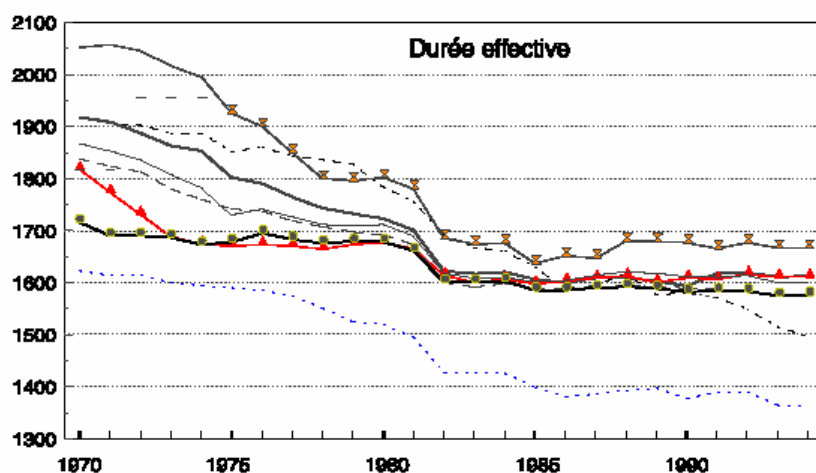
Deux (quatre) phases doivent être distinguées dans cette évolution de la baisse du temps de travail :

⇒ De 1945 à 1982 : vers une uniformisation des durées du travail

- de 1945 au milieu des années 60 : la durée annuelle du travail s'est maintenue (effet conjugué de l'augmentation des salaires et de la troisième semaine de congés payés, en 1956).
- de 1965 à 1982 : chute de la durée annuelle du travail (diminution de la durée hebdomadaire et quatrième semaine de congés payés, en 1969). Au cours de cette période, les durées (offerte ou effective) se sont uniformisées aussi bien entre catégories socioprofessionnelles qu'entre branche d'activité.

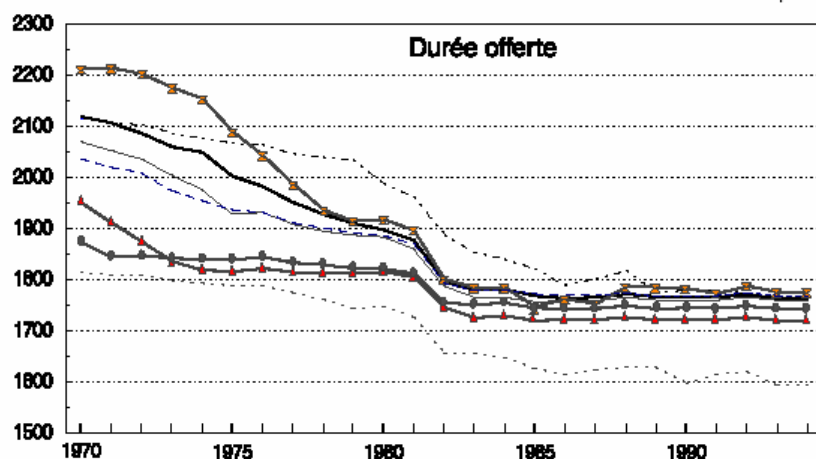
③ Durée annuelle de travail par branche

En heures par an



- - - Agriculture, sylviculture, pêche
 — Industrie manufacturière
 - - - Services non marchands
 -▲- Energie
 — Industries agroalimentaires
 -●- Banques, assurances
 -■- Bâtiment, génie civil et agricole
 - - - Commerce, transports, services marchands

En heures par an



Source : Comptes nationaux, Insee

⇒ De 1982 à nos jours : vers une individualisation des horaires

- de 1982 à 1995 : avec l'ordonnance de 1982 qui instaure la cinquième semaine de congés payés et le passage aux 39 heures, la durée annuelle du travail baisse brutalement. Mais cette ordonnance relance les accord contractuels sur l'aménagement du temps de travail. A cet éclatement du référentiel collectif viendra se superposer une diversification des horaires individuels.
- à partir de 1996 : les lois Robien (1996), Aubry I (1998) et Aubry II (2000) vont accentuer cette application différenciée de la baisse de la durée du travail. Ainsi les ouvriers seront-ils les plus concernés par la réduction de leur temps de travail quotidien tandis que pour les cadres, la réduction de ce temps passera majoritairement par l'attribution de congés supplémentaires.

❶ Évolution de la durée¹ hebdomadaire du travail effectif entre 1995 et 2001

Position hiérarchique	1995			2001		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Cadres et professions intellectuelles supérieures	45 h 25	42 h 05	44 h 30	45 h 00	42 h 30	44 h 20
Professions intermédiaires	41 h 30	39 h 50	40 h 55	40 h 10	38 h 15	39 h 25
Employés	41 h 05	40 h 20	40 h 30	39 h 15	39 h 10	39 h 10
Ouvriers	41 h 00	39 h 15	40 h 45	39 h 00	36 h 45	38 h 40
Ensemble	41 h 50	40 h 15	41 h 10	40 h 20	39 h 00	39 h 50

1. Les durées sont arrondies par tranches de 5 minutes.

Champ : salariés à temps complet hors enseignants et à horaires réguliers.

Source : Enquêtes "Durée du travail" complémentaires aux enquêtes sur l'emploi de 1995 et 2001, Insee

L'écart de durée hebdomadaire de travail va donc se creuser entre cadres et non-cadres, tandis que les salariés passés aux 35 heures travaillent près de deux heures de moins que les autres.

❸ Durées¹ hebdomadaires habituelles moyennes en 2001 selon que les salariés sont ou non passés aux 35 heures

	Salariés non concernés par le passage aux 35 heures (57 %)		Salariés passés aux 35 heures (43 %)	
Cadres et professions intellectuelles supérieures	45 h 05	11 %	43 h 45	17 %
Professions intermédiaires	40 h 10	20 %	38 h 45	27 %
Employés	40 h 15	33 %	37 h 10	23 %
Ouvriers	39 h 50	36 %	37 h 00	33 %
Ensemble	40 h 35	100 %	38 h 50	100 %

1. Les durées sont arrondies par tranches de 5 minutes.

Champ : Salariés à temps complet (hors enseignants) et à horaires réguliers.

Source : Enquête "Durée du travail" complémentaire à l'enquête sur l'emploi de 2001, Insee

A ces lois sont associées des modalités d'aménagement et d'organisation du temps de travail (modulation des horaires sur la journée, réduction du nombre de jours de travail, travail intermittent, compte épargne-temps...), qui vont accentuer l'éclatement des rythmes de travail.

L'évolution des rythmes de travail

Plusieurs facteurs ont contribué à faire évoluer les rythmes de travail :

- Le lieu de négociation de l'aménagement du temps de travail s'est déplacé de l'Etat vers les branches professionnelles ou les entreprises (1982), contribuant à renforcer la disparité du temps de travail mais aussi des rythmes selon les catégories (encadrement ou personnel d'exécution) ou les branches (privé, public...).
- La progression du temps partiel : si le temps partiel ne représentait que 5,2% des actifs employés en 1974, cette proportion atteint 16,6% en 1998. L'écart du temps de travail entre hommes et femmes s'est creusé par la montée du temps partiel, concernant majoritairement les femmes, notamment dans leur processus collectif d'accès à l'emploi (1975-1995).
- A partir des années 80, l'adaptation des organisations du travail à la demande (qu'il s'agisse de l'industrie par l'adoption d'organisation flexibles, ou des services en lien avec la demande de la clientèle) est venue s'ajouter à l'organisation du travail selon des rythmes cycliques qui avait été liée soit à la rationalisation du travail (travail par équipes), soit à des métiers spécifiques (santé, police).

- Ainsi, si en 2001 plus des deux tiers des salariés travaillaient de façon régulière avec des horaires identiques d'une semaine à l'autre, un sur dix travaillait selon des rythmes réguliers mais cycliques alors qu'un sur cinq travaillait de façon irrégulière avec une variabilité erratique des horaires et des jours (notamment dans le commerce).
- Selon l'enquête sur les conditions de travail de 1998, le travail du samedi concerne un salarié sur deux (notamment pour les femmes dans les métiers du commerce, des services ou de la santé). Le travail de nuit a augmenté (3 millions de salariés concernés).
- Enfin, la RTT a marqué la montée en puissance du processus d'aménagement du temps de travail dans une relation salarié-entreprise.

Les lieux de travail

Si la généralisation du travail salarié et l'urbanisation ont rompu la traditionnelle unité de lieu entre le travail et la vie de famille du paysan ou de l'artisan, l'arrivée de nouvelles technologies, de nouveaux modes de transport ou de nouvelles formes de travail contribue à nouveau à l'interpénétration de la vie familiale, de la vie sociale et du travail, donc à de nouvelles articulations Temps privé – Temps de travail.

Les inégalités par rapport au temps de travail

Les inégalités dans le rythme et dans la durée

Indépendamment même de l'accès à l'emploi et des inégalités qui peuvent résulter de la situation de chômage ou de la précarité de l'emploi (cf. fiche variable 1.2), il convient de noter la forte hétérogénéité des rythmes de travail selon la profession, le secteur d'activité ou le sexe.

► Les rythmes de travail par sexe et catégorie socioprofessionnelle

en %

		Rythmes					
		régulier hebdo-madaire		cyclique		irrégulier	
		1995	2001	1995	2001	1995	2001
Cadre	homme	68	71	2	3	30	27
	femme	79	77	2	3	19	21
	ensemble	72	73	2	3	26	25
Profession intermédiaire	homme	67	67	9	10	24	24
	femme	71	69	11	11	18	20
	ensemble	69	68	10	10	21	22
Employé	homme	51	55	14	13	35	31
	femme	74	70	9	9	17	20
	ensemble	69	67	10	10	21	23
Ouvrier	homme	70	67	16	17	14	16
	femme	69	66	17	18	13	16
	ensemble	70	67	17	17	14	16
Ensemble	homme	66	66	12	12	22	22
	femme	73	70	10	10	17	20
	ensemble	69	68	11	11	19	21

Champ : ensemble des salariés.

Lecture : aux arrondis près et par année, les lignes somment à 100.

Source : enquêtes Durée du travail, 1995 et 2001, Insee

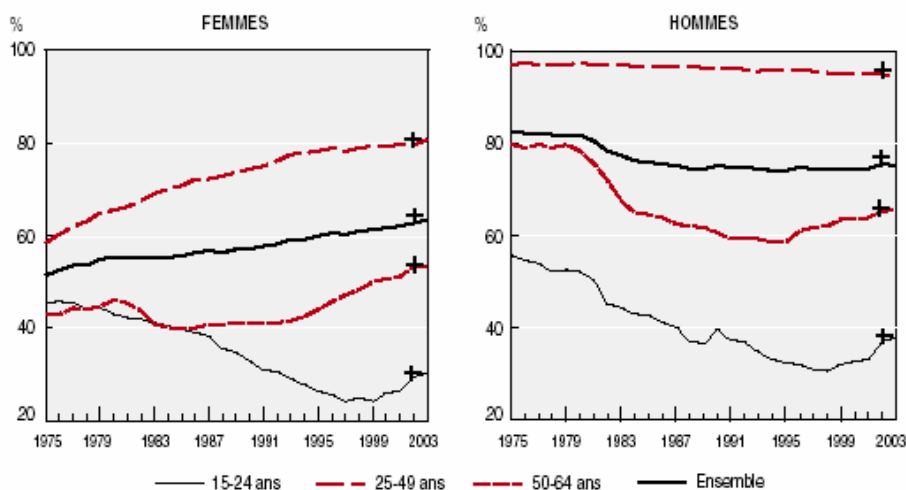
Les inégalités liées au statut professionnel sont multiples : agriculteurs, travailleurs indépendants ou cadres ont un temps de travail plus long que les autres catégories professionnelles. Un travailleur indépendant travaille 2,14 heures de plus qu'un salarié..

A ces inégalités il convient de rajouter celles liées à la zone géographique. La journée de travail d'un francilien à temps complet est de 9,39 heures contre 9,23 en province (effet de structure et trajet domicile/travail).

Les inégalités hommes / femmes

Le taux d'activité féminine n'a cessé d'augmenter au cours des trente dernières années et les comportements féminins et masculins de se rapprocher. Les femmes sont aujourd'hui deux fois plus nombreuses sur le marché du travail qu'il y a trente ans.

① Taux d'activité par tranche d'âge de 1975 à 2003



Note : taux d'activité en mars de chaque année, sauf les années du recensement (janvier en 1990 et 1999), jusqu'en 2001 ; taux d'activité en moyenne annuelle à partir de 2002 ; le changement de série est signifié par un +.

Champ : personnes de 15 à 64 ans.

Source : enquêtes sur l'emploi, Insee

On a pu ainsi assister en France et en Europe à une hausse du taux d'activité féminine et du niveau de diplôme des femmes.

C'est également à l'âge où elles assument les charges familiales les plus lourdes que le taux d'activité féminine a le plus augmenté. Le modèle majoritaire d'activité pour les couples est devenu la bi-activité.

Néanmoins, si elles se réduisent, les inégalités face au travail perdurent :

- si en 1990 le taux de chômage des femmes était de 5 points supérieur à celui des hommes, il ne l'est plus que de deux points en 2003 ;
- les femmes travaillent à temps partiel 5,5 fois plus que les hommes et sont quatre fois plus nombreuses en situation de sous-emploi (c'est à dire : souhaitant travailler davantage) ;
- il faut aussi noter le caractère sexué de certains emplois (santé, social, commerce...);
- en outre, 1/4 des femmes non salariées sont aides familiales.

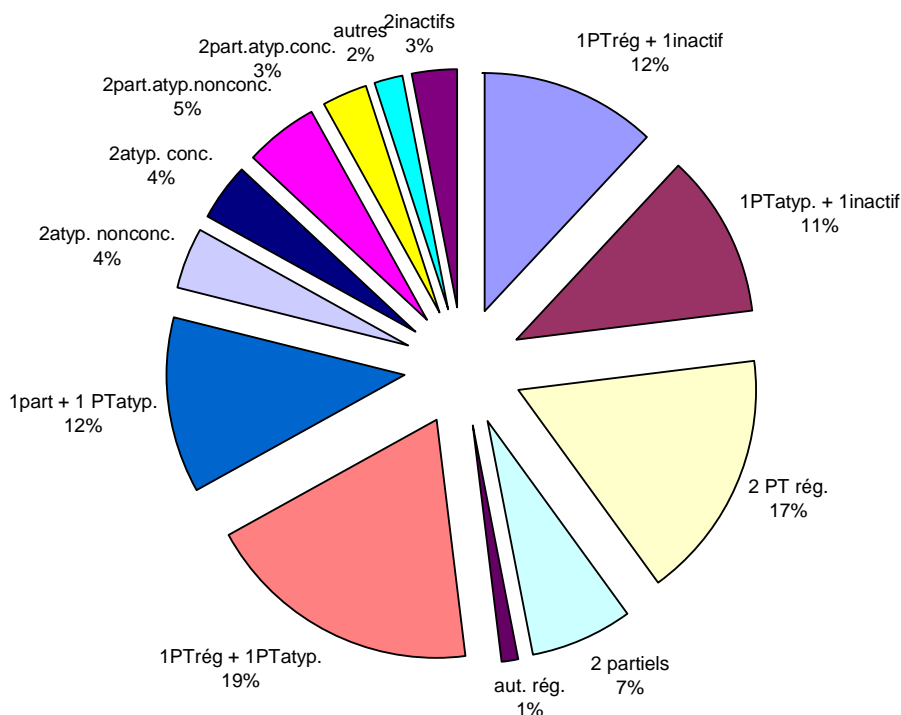
Une étude tendancielle récente montre que :

- la proportion de femmes actives continue d'augmenter ;
- si l'on prend en compte chômage et temps partiel, alors l'emploi féminin stagne (en équivalent temps plein), et les femmes des années 65-70 connaîtront le même taux d'emploi que les femmes des années 55-60 ;
- l'écart entre hommes et femmes continue à se réduire parce que l'activité masculine, elle, baisse tendanciellement.

Les tendances

A l'issue de ces constats et en lien avec les évolutions observées en matière d'emploi (cf. fiche variable 1.2), 3 tendances peuvent être dégagées :

- l'augmentation tendancielle du temps libre contraint (chômage, inactivité...);
- la précarisation des temps (emploi précaire, CDD mais aussi contraintes de vie associées – transport...);
- l'hétérogénéité des temps de travail selon les sexes, catégories socioprofessionnelles,...
- cette hétérogénéité des temps de travail aboutit à une complexification de l'organisation du temps des parents bi-actifs, illustrée par le tableau suivant :



5.3 LES TEMPS HORS TRAVAIL ET LES TEMPS PRIVÉS ET FAMILIAUX

Les structures du temps

Le temps de travail ayant globalement diminué, le temps libre s'est corrélativement accru. La répartition selon les structures temporelles apparaît importante pour déterminer les plages sur lesquelles ce temps peut se dérouler.

Il n'apparaît pas que pour les actifs travaillant, les évolutions récentes du temps se soient traduites par des modifications sensibles sur le temps journalier.

La semaine

Si le temps de travail hebdomadaire a progressivement diminué, la concentration du temps libre sur la fin de la semaine, si elle reste le modèle dominant, est partiellement remise en cause sous l'effet de deux facteurs : le nombre d'actifs travaillant le samedi augmente ; mais à l'inverse, si la RTT n'a pas institutionnalisé la semaine de quatre jours, les 35 heures ont permis de libérer fréquemment un jour dans la semaine.

Dès lors, tout le monde ne travaille plus dans le même temps et si le week-end reste plutôt chômé, il l'est de manière moins systématique. Les lundi, mercredi ou vendredi deviennent des jours de repos lié à la RTT tandis que les mardi et jeudi sont les jours où se concentrent les activités de travail (en particulier collectif).

L'année

Avec l'augmentation des congés annuels, l'année de travail (et donc l'année de loisirs) tend de plus en plus à s'ajuster sur le calendrier scolaire, qui scande de plus en plus les congés (notamment des salariés).

Le cycle de vie

La fin du 20^e siècle voit s'amorcer le début d'une tendance nouvelle : celle de l'augmentation de la durée du travail professionnel pour les hommes en emploi. Par ailleurs, cette évolution est d'autant plus contrastée pour les hommes et les femmes : ce sont désormais les plus diplômés qui travaillent le plus. On n'assiste donc pas à une extension générale du temps de loisirs mais à un déplacement de la charge vers les catégories sociales les plus qualifiées (deux évolutions se cumulent : les emplois peu qualifiés diminuent et la durée du travail tend à augmenter chez les plus diplômés).

La détermination des loisirs en fonction du niveau de formation va de pair en s'accroissant.

La répartition du travail dans le couple

Il convient en premier lieu de noter qu'en France comme dans l'Union Européenne, la participation à l'emploi et la durée du travail des femmes sont étroitement liées au nombre et à l'âge de leurs enfants, ce qui est moins le cas pour les hommes (le taux d'emploi des femmes décroissant avec l'augmentation du nombre d'enfants de moins de 12 ans dans le foyer, et ce, dans la quasi-totalité des Etats membres –ce n'est quasiment pas le cas pour les hommes–).

De la même façon, le temps partiel des femmes croît globalement avec le nombre d'enfants (en France, à partir du deuxième enfant). Néanmoins, le modèle dominant en France (comme dans les pays baltes et nordiques) conjugue deux emplois à temps-plein. La mise en place de la RTT semble avoir conforté la présence des femmes avec jeunes enfants dans l'emploi à temps complet.

Cependant, même à temps complet, les femmes travaillent moins longtemps que leur conjoint et les horaires font souvent l'objet d'aménagements dans le couple. Ainsi les femmes quittent-elles leur domicile en moyenne 28 minutes plus tard que les hommes pour y rentrer 11 minutes plus tôt.

C'est surtout dans la répartition des tâches domestiques qu'apparaît la segmentation des rôles : deux heures supplémentaires quotidiennes y sont consacrées par les femmes (en 20 ans : – 9 minutes pour les femmes, + 8 minutes pour les hommes).

Evolution du temps consacré aux tâches domestiques par les actifs entre 1975 et 1999 (en heures et minutes par jour)

	1975*		1985/86****		1998/99****	
	H actif**	F active**	H actif occupé***	F active occupée ***	H actif occupé***	F active occupée ***
Activités ménagères (cuisine, vaisselle, ménage, etc.)	0h54	3h15	1h	3h13	1h04	3h06
Bricolage	0h21	0h13	0h25	0h03	0h30	0h04
Soins aux personnes	0h12	0h28	0h09	0h24	0h11	0h27
Jardinage, soins aux animaux	nr	nr	0h18	0h09	0h14	0h11

*adultes citadins, 18-64 ans

***actif excluant les chômeurs

nr : non renseigné

**actif incluant les chômeurs

****ensemble de la population 15 ans et plus

Néanmoins, on peut affirmer que si la présence d'un enfant diminue le temps de travail quotidien de la mère, il accroît la participation du père dans les tâches domestiques.

Il convient également de remarquer que chez les femmes actives à temps plein, la charge hebdomadaire de travail domestique est passée de 27 heures en 1974 à 23 heures en 1998, le temps de loisirs bénéficiant d'une progression symétrique.

L'explication la plus vraisemblable de cette diminution trouve son fondement dans la modernisation du foyer (équipement ménager), le recours à des services domestiques rémunérés ou à un accès plus facile à ces tâches par l'ensemble des membres du foyer (enfants).

Enfin, il convient de noter que si l'arrivée de la RTT n'a pas bousculé le partage des tâches domestiques, elle a augmenté de façon sensible le temps passé par les salariés (hommes) avec leurs enfants. Peut-être peut-on y voir le signe d'un début de recomposition de l'investissement des hommes dans la sphère familiale...

Le temps libre et de loisirs

Evolution des emplois du temps des adultes en France métropolitaine 1975 – 1986 – 1999 (en heures et minutes par jour)

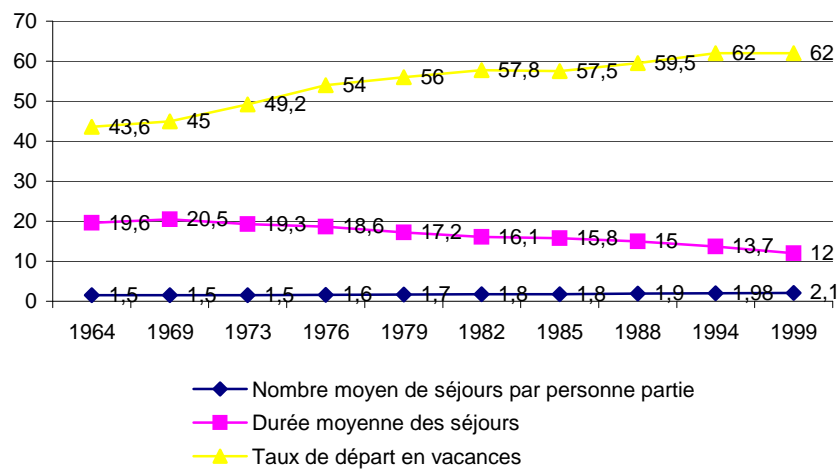
	1975	1986	1999
Temps physiologique :	12h05	12h06	12h04
Temps professionnel et de formation :	4h01	3h39	3h23
Temps domestique :	4h26	3h30	3h26
Temps libre :	3h28	4h05	4h31
- dont Temps de loisirs	-	3h07	3h35
- dont Temps de sociabilité	-	0h58	0h56

Le temps de loisirs, en moyenne quotidienne, a progressé de 1974 à 1998 d'une heure par jour en moyenne. Mais la détermination des loisirs par le niveau de formation s'est accentuée en 25 ans. Ainsi, le temps journalier passé devant la

télévision (1- activité de loisirs) par les actifs occupés titulaires du certificat d'études ou sans diplômes est-il passé de 1h18 à 2h02 (de 54 minutes à 1h10 pour les bacheliers et les diplômés de l'enseignement supérieur).

Dans le même temps, la pratique des vacances (y compris d'hiver) s'est progressivement développée (symbole de l'accès à un univers réservé), même si le temps des séjours loin du domicile s'est progressivement réduit.

Evolution du taux de départ en vacances (en%) et de la durée moyenne des séjours (en jours)



Il est probable que les loisirs (tant dans leurs pratiques que dans leurs lieux) soient devenus un des marqueurs des clivages sociaux.

5.4 L'EVOLUTION DES BUDGETS-TEMPS

Le scénario de la segmentation des temps : temps travaillé contraint/temps libre contraint

C'est celui de l'accentuation tendancielle du clivage entre les actifs professionnels minoritaires dont le temps de travail tend à augmenter fortement, consommateurs de services liés à leur (bi-)activité, aux loisirs fortement discriminés, et des non-actifs (chômeurs, retraités, temps libre contraint), disposant de plus en plus de temps libre hors travail mais ayant des moyens financiers de plus en plus limités. Ceci ne peut avoir pour conséquence que de voir se développer les activités d'autoproduction (bricolage, jardinage), voire le développement d'un secteur informel.

Le scénario de la fragmentation des temps

Dans ce scénario, les différences liées aux situations professionnelles (cadres – non cadres), aux statuts d'activité (privé – fonction publique), aux secteurs ou domaines d'activité vont en s'accroissant.

La segmentation du rôle domestique des hommes et des femmes se maintient.

Ce scénario peut être complémentaire du scénario précédent (actifs / inactifs).

Dans cette hypothèse, un éclatement des formes du travail est couplé avec un éclatement du temps libre, y compris au sein même de la famille. Les fonctionnements individualisés et contractualisés s'accroissent. Loisirs, travail et vie familiale tendent à s'interpénétrer et à se chevaucher (dans le temps et dans l'espace).

Des solutions très personnalisées doivent être mises en œuvre pour permettre le maintien d'une vie professionnelle mais aussi familiale et sociale.

Le scénario de la précarisation des temps

Lié à la précarité de l'emploi (mais pas seulement), et donc à la difficulté d'inscrire un projet dans la durée, ce scénario rend difficile toute projection sur l'avenir. Dans cette hypothèse, vie familiale, temps de loisirs et vie sociale sont le fruit du compromis ou plutôt d'opportunités ou de contraintes qui dictent des choix de court terme dans une logique de consommation.

Le scénario du temps maîtrisé

Ce scénario repose sur une politique active des temps. Pouvoirs publics, entreprises et représentants sociaux s'accordent sur les enjeux sociaux que représente l'aménagement des temps.

L'articulation des temps de travail, social et familial est facilitée par des efforts conjugués d'aménagement des horaires de transport et des services publics et l'adaptation des temps de travail dans l'entreprise ou la création d'offres de service associés.

Les temps scolaires sont revisités pour tenir compte des rythmes de vie mais aussi des temps familiaux et sociaux.

Bibliographie

Analyses économiques, n°52, novembre 2004, Ministère des finances, de l'Economie et de l'Industrie

Les Français et le travail, Brice Teinturier, Etudes TNS Sofres

La baisse de la durée du travail entre 1995 et 2001, Cédric ASFA, Pierre Biscourp, Pascale POLLET, INSEE Première n°881, janvier 2003

La baisse de la durée du travail, Sylvie LAGARDE, INSEE Première n°439, mars 1996

Les rythmes de travail entre 1995 et 2001 : faible progression de l'irrégularité, Pierre BISCOURP, INSEE Première n°994, décembre 2004

Les 35 heures, une réorganisation globale du temps ?, Emmanuelle JARDONNET, Le Monde dossiers, 20 août 2002

Taux d'emploi – Population féminine, Eurostat

Chiffres-clés Travail-Emploi, INSEE

Temps de travail et temps familial – Comportement des pères et des mères dans une économie en changement, Evelyne LAPIERRE-ADAMCYK, Céline LE BOURDAIS, Nicole MARCIL-GRATTON, Centre inter-universitaire d'études démographiques, Université de Montréal, 14 décembre 2001

La parité à pas comptés, Christel ZOHOR DJIDER, Claire RAVEL, INSEE Première n°1006, mars 2005

L'évolution de l'activité féminine en France : une approche par pseudo-panel, Cédric AFSA et Sophie BUFFETEAU, INSEE, avril 2005

Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale : des écarts entre les femmes et les hommes, Christel ALIAGA, Eurostat, avril 2005

Les horaires de travail dans le couple, Jean-David FERMANIAN, Sylvie LAGARDE, INSEE Economie et Statistiques n°321-322, p.89-110

Une pause dans la marche vers la civilisation des loisirs ?, Alain CHENU, Nicolas HERPIN, INSEE Economie et Statistiques n°352-353, p.15-37

Le travail bénévole : un essai de quantification et de valorisation, Lionel PROUTEAU, François-Charles WOLFF, INSEE Economie et Statistiques n°373, p.33-56

Le travail et le temps – le travail en horaires atypiques, Dr. Robert LEONARD, Institut National de Recherche sur les Conditions de Travail, 1998

Temps, travail et modes de vie, Michel LALLEMENT, PUF, 2003

Le partage du travail, Dominique MEDA, La Documentation Française, Problèmes politiques et sociaux n°780-781, 1997

Révolution culturelle du temps libre, J. DUMAZEDIER, Klincksiek Paris, 1988

Le temps des femmes, Dominique MEDA, Flammarion, 2001

6. COHESION SOCIALE

Le concept de « cohésion sociale » englobe un grand nombre de significations, de tendances, de phénomènes et d'acteurs. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une variable mais d'un ensemble de variables qui, pour bien faire, mériteraient d'être étudiées séparément.

L'objectif de cette fiche étant d'aboutir à la formulation d'hypothèses d'évolution, les éléments de rétrospective et de diagnostic seront mentionnés sans être précisément développés.

6.1 DEFINITION DE LA VARIABLE

Le concept de « cohésion » renvoie à l'idée de solidarité des membres d'un groupe, à l'idée d'attraction et de complémentarité des individus composant une réalité sociale. La cohésion suppose une certaine communauté de buts, d'actions, de normes, une certaine allégeance à une même autorité et à des institutions communes. En revanche, la cohésion ne suppose pas l'identité des origines, des statuts ou des trajectoires.

Dans l'emploi qui en est fait actuellement, « cohésion sociale » et « intégration sociale » sont de plus en plus synonymes. Les deux expressions suggèrent la même idée d'interdépendance forte entre les éléments d'un ensemble. On dira qu'une société est cohésive lorsqu'il existe une bonne compatibilité de ses composantes, quand on constate une bonne interdépendance dynamique de ses parties constituantes (individus ou groupes).

Quand on parle de « cohésion », on ne caractérise pas les composantes d'un système mais les relations qui unissent ces composantes. On peut donc avoir une société très cohésive constituée d'éléments homogènes ou une société très cohésive constituée d'éléments hétérogènes. Inversement, on peut avoir une faible cohésion sociale d'éléments hétérogènes ou une faible cohésion sociale d'éléments homogènes. On peut avoir une bonne cohésion sociale avec beaucoup d'inégalités sociales, et inversement. On peut avoir une bonne cohésion sociale avec peu de libertés politiques, et inversement. On peut avoir une bonne cohésion sociale avec une situation économique difficile, et inversement.

Dans l'expression « cohésion sociale », le terme « sociale » est utilisé dans le sens précis que lui a donné la sociologie, lequel tend de plus en plus aujourd'hui à se confondre avec « sociétal ». La cohésion est « sociale » car elle concerne l'ensemble des manifestations de la vie en société, et non pas parce qu'elle touche seulement le champ des « problèmes sociaux » (précarité, pauvreté, inégalités, etc.). Cette cohésion sociale comporte donc toujours plusieurs aspects : culturel, économique, juridique, familial, politique, etc.

Déterminants et indicateurs pertinents de la cohésion sociale

Les indicateurs de la cohésion sociale sont très nombreux. On ne compte plus les observatoires, statistiques, et autres tableaux de bord, régulièrement renseignés, qui se préoccupent de suivre le degré de cohésion de la société. Avec la décentralisation, l'essor du partenariat et le développement de la politique de la ville, ces indicateurs ont été multipliés et raffinés. Dans la liste ci-dessous, on trouvera à la fois des indicateurs directs et des indicateurs indirects :

- fréquence des conflits, des manifestations et des protestations collectives ;
- fréquence des actions violentes à caractère anti-institutionnel ;
- niveau de délinquance ;
- nombre de chômeurs et taux de chômeurs longue durée par tranche d'âge, par sexe, par niveau de formation ;
- population masculine et féminine selon le type d'activité (actif avec emploi, chômeur, militaire du contingent, anciens actifs, élèves ou étudiants, autres inactifs) ;
- type de ménage (isolé, monoparental, couple, etc.) ;
- nombre d'étrangers, dont d'étrangers provenant des pays de l'UE ;
- type de logement (individuel, collectif, foyer, hôtel, etc.) ;
- niveau de confort du logement ;
- statut d'occupation du logement ;
- caractérisation du parc public de logements sociaux et très sociaux (type, vacance, taux de rotation, impayés, etc.) ;
- nombre d'allocataires CAF, population couverte par la CAF avec répartition selon la situation familiale, l'âge et le type d'activité (actifs avec emploi, chômage, étudiants, inactifs) ;
- nombre, répartition par âge, sexe, situation familiale, des bénéficiaires de minima sociaux ;
- nombre de bénéficiaires du RMI et répartition des bénéficiaires selon l'ancienneté du droit ;
- nombre d'aides facultatives distribuées (nature et montant des sommes accordées) ;
- nombre de ménage ayant demandé une aide pour la cantine scolaire ;
- nombre et taux de jeunes présentant un problème de santé important ;
- quantité et caractéristiques des échecs scolaires ;
- quantité et caractéristiques des comportements anormaux, en particuliers suicides ;
- quantité et caractéristiques de la dépendance alcoolique ;
- etc.

6.2 RETROSPECTIVE

Evolutions passées (1965-2005) et situation actuelle

Pour simplifier ce survol historique, on dira que les transformations de la cohésion sociale se sont manifestées, entre autres, dans trois grands domaines : a) rapports aux autres, b) rapports à l'espace et c) rapports au temps.

a) Sur les quarante dernières années, les observateurs décrivent une tendance à l'affirmation *relative* de nouveaux rapports entre les acteurs sociaux. Les grands groupes de référence (classes, statuts, corporations, professions) ont eu tendance à s'affaiblir, les individus s'attachant plus facilement à des groupes restreints. Certaines institutions héritées du passé se sont affaiblies et ont perdu en légitimité. Du côté des organisations, l'autonomie et la flexibilité l'ont emporté sur l'ordre et les normes : nouvelles formes de travail, liberté au sein de la famille, moindre autorité à l'école, etc. La vie sociale s'est enrichie, avec la multiplication des sphères d'activités : loisirs, voyages, consommations culturelles, etc.

Dans l'ensemble, si les liens sociaux sont moins solides et moins durables qu'autrefois, ils sont plus nombreux et plus librement choisis. Entre les individus apparaissent de nouvelles interactions et de nouvelles solidarités. La nécessité de se rencontrer, d'être physiquement en face-à-face et de partager un espace de discussion s'affaiblit ; on cherche moins la co-présence qu'autrefois. Se déplacer n'est plus autant une marque de civilité, « rendre visite » n'a plus la même force d'obligation morale. Par rapport à hier, la cohésion sociale résulte moins de la co-appartenance à une même unité territoriale ; le fondement de la solidarité plus dans la conscience d'intérêts ou de choix communs, et ce malgré les distances.

L'individualisation de la vie urbaine crée de nouveaux profils d'acteurs, plus modernes, qui veulent être « libres ensemble ». Ces acteurs éclectiques et flottants valorisent le non-attachement et l'accomplissement de soi. Leurs carrières professionnelles sont moins linéaires, leurs existences moins contraintes, leurs croyances et leurs engagements moins affirmés. Ayant moins de destinée, ils n'en vivent que plus d'expériences.

b) Les observateurs évoquent aussi l'affirmation *relative* de nouveaux rapports à l'espace. La ville d'hier avait des caractéristiques bien connues : installations centrales d'ateliers et de fabriques ; vie polarisée par les gares, les services publics et les magasins ; aménités de voisinage, vie de quartier intégrée ; communautés ouvrières et espaces résidentiels bourgeois ; zones d'équipements collectifs ; et tous les autres attributs du zonage fonctionnel. On évitait les distances en même temps qu'on recherchait une certaine proximité : on vivait proche de sa famille, on habitait près de son emploi, on se définissait comme appartenant à un lieu.

Cette ville ne disparaît pas complètement mais elle est recouverte par une autre, aux modes d'organisation différents. L'attache résidentielle ne suffit plus à cerner les espaces de vie et, selon les groupes sociaux, ces espaces s'étendent de quelques quartiers à l'ensemble de l'agglomération. Aujourd'hui, il est rare que nos amis soient nos voisins, que les voisins soient des collègues, que nos collègues soient des amis et que l'on voisine avec sa famille. Il faut donc recourir aux transports pour retrouver ceux qui n'habitent plus près de chez nous, et la moindre volonté de rencontre déclenche un besoin de mobilité. L'identité du citadin d'hier reposait sur la *récence* des fréquentations locales ; celle du citadin d'aujourd'hui s'enrichit de la *concurrence* des pérégrinations spatiales. Il ne perd pas le sentiment d'habiter « quelque part », d'être de tel ou tel quartier, mais il sait que son statut et sa vie dépendent *aussi* des possibilités de joindre, souvent et facilement, tous les autres lieux de la ville. La cohésion sociale existe malgré les longues distances, en même temps que de puissantes ségrégations peuvent traverser de tout petits territoires.

c) Enfin, l'évolution de la cohésion sociale n'est pas indépendante de l'apparition de nouveaux rapports aux temps. Nous sommes passés d'une société de *contrôle* des horaires à une société où la préoccupation majeure devient *l'articulation* des différentes temporalités. La « discipline du temps » était hier un grand principe de la vie sociale, on organisait l'enchaînement et la succession des activités. Aujourd'hui on se préoccupe plus de leurs recouvrements et chevauchements. De même que les activités sociales et économiques se répartissent dans l'espace, elles se diffusent dans le temps : extension des périodes de consommation, fractionnement des vacances, nouveaux rythmes de travail, etc. L'étalement géographique urbain se double d'une sorte « d'étalement temporel », non pas facteur d'affaiblissement mais de renforcement de la cohésion sociale. Le temps des citadins est de plus en plus dense et « feuilleté », une même journée voyant se superposer les rythmes concurrents de l'entreprise, de la famille, des transports, des loisirs et des tâches domestiques. Ces problèmes de « conjugaison des temps » se posent avec une particulière acuité aux femmes, avec ou sans RTT.

À l'échelle du système social, la désynchronisation de certaines activités entraîne nécessairement des resynchronisations sur d'autres plans, et donc la recherche de nouveaux mécanismes de cohésion sociale. Pour que la société « tienne », les cadencements disparus doivent être remplacés par des moyens alternatifs de régulation. De nouvelles horloges sociales apparaissent ainsi que de nouveaux « maîtres des horloges ». Les individus et les institutions sont conduits à se doter de nouveaux instruments de mesure, d'usage et de compensation des temps sociaux : outils asynchrones de communication et de stockage (e-mail, répondeurs téléphoniques, congélateurs), mais aussi bureaux des

temps, « plans directeurs temporels » (PDT), « plans de déplacements d'entreprise » (PDE), dispositifs de régulation du trafic en temps réel, etc.

Conclusion partielle : De ce regard vers le passé, trois grands changements se dégagent donc : *l'affaiblissement des grandes institutions et l'individualisation des modes de vie ; la banalisation des distances et la diversification des mobilités ; l'imbrication des temporalités et la multiplication des calendriers sociaux.* En se renforçant –qui plus est– les unes les autres, ces tendances modifient la forme et le contenu de la cohésion sociale. Ces observations amènent à penser que la trame de la société devient un enchevêtrement de réseaux dans lequel chaque individu trouve ses liens, se connecte ou se déconnecte en fonction des événements et de ses besoins. *Loin de conclure à l'affaiblissement de la cohésion sociale, mieux vaut parler de complexité croissante des systèmes de liens et d'appartenance.*

6.3 PROSPECTIVE 2010-2020

Tendances lourdes

On se contentera ici de signaler les plus importantes, en indiquant le phénomène cardinal sans le développer :

a)

- **L'approfondissement du processus d'individuation**
- **Mais un individu exposé au sentiment de l'absurde**
- **Des déséquilibres psychiques plus nombreux et la consommation corrélative de psychotropes**
- Le repli sur des petits groupes, des communautés, des « tribus », des réseaux
- **Moins de militantisme et action collective**
- **Plus d'abstention politique**
- L'évolution des raisons de l'engagement dans la vie associative.

b)

- **Un séparatisme générationnel**
- **Le sentiment d'injustice de la jeunesse face à ses conditions d'entrée dans la société**
- **L'instauration de tensions entre les générations (en matière de réforme des retraites, à propos du partage du travail, en matière de consommation).**

c)

- L'importance croissante de la question de la mixité-parité
- La féminisation de la société mais le maintien de nombreuses zones de blocage.

d)

- **Une stratification sociale de plus en plus raffinée, des catégories socio-professionnelles finement délimitées**
- **Une « lutte des places » et des statuts qui se substitue aux rapports d'exploitation économique**
- La non-réduction du chômage et de la sous-activité
- **La limitation sur longue période des inégalités majeures, mais l'apparition constante de nouvelles inégalités**
- Le développement du sentiment d'injustice, la substitution progressive de l'équité à l'égalité.

e)

- **Une augmentation de la délinquance**
- **La créolisation de la société et l'affirmation des tensions socio-ethniques**
- L'emprise d'opinions xénophobes et la fabrication de boucs émissaires
- Une croissance de la ségrégation spatiale
- Une logique de fermeture communautaire (*gated communities*)
- Le développement de la médiation sociale.

f)

- La stagnation, à un bas niveau, de la conflictualité sociale
- La tendance des individus à « prendre sur eux » et à incorporer, à absorber, les « défauts » de la société
- L'affaiblissement des formes institutionnalisées d'action collective (grèves, manifestations) et le développement des registres alternatifs (coordinations, occupations, actions ponctuelles violentes).

g)

- L'affaiblissement des garants institutionnels : églises, familles, métiers, syndicats, etc.
- L'usure de certaines références politiques nationales, symboliques et unificatrices
- L'affaiblissement du sentiment de « faire société » et de la volonté de mettre en commun nos destins
- Le développement de l'idée que la cohésion sociale n'est plus un objectif supérieur transcendant et que les modèles hérités du passé doivent être rénovés
- L'affirmation des particularismes face à l'universalisme.

Incertitudes majeures

Les phénomènes constitutifs de la cohésion sociale sont tellement nombreux que les imprévisibilités majeures sont légion :

- Jusqu'où ira le déclin des formes anciennes d'appartenance ? Quels seront les mécanismes correcteurs ? Faut-il craindre une réaction inverse, brusque et déstabilisante ?
- Quels seront les modes d'adaptation de l'Etat providence ? Jusqu'où les politiques actives, visant la prise en charge des cas individuels, remplaceront-elles les politiques passives à visée collective ?
- Quels seront les impacts des technologies de l'information et de la communication sur la cohésion sociale ? Ces techniques permettront-elles le développement d'une « cohésion communicationnelle » où les échanges électroniques auront remplacé les interactions sociales ?
- Comment le problème de l'isolement et de la dépendance des personnes âgées sera-t-il traité ? Quelle part relèvera de la solidarité familiale et quelle part sera renvoyée au secteur des services à la personne ? Quelle sera l'ampleur du recours aux professionnels de la vieillesse ?
- Le processus d'intégration à la française sera-t-il toujours efficace ? Le contexte international viendra-t-il aviver des tensions internes ?
- Quelle sera la capacité des politiques publiques à lutter contre les phénomènes de discrimination ?
- Quelle assurance que les « problèmes sociaux » et la « cohésion sociale » occuperont une place privilégiée dans la hiérarchie des priorités gouvernementales ? Quel sera le bilan final du plan de cohésion sociale de Jean-Louis Borloo ?
- Quelles seront les volontés ou capacités des élus locaux de s'impliquer dans ce champ d'action ? Pour y développer quels programmes ?
- Au-delà des vraies ou fausses craintes, quels développements réels des phénomènes communautaristes ?

Hypothèses

Ces hypothèses s'inspirent d'un travail en cours de réalisation au Commissariat général du Plan par le groupe SIGMA.

Hypothèse 1 : Une cohésion sociale affinitaire

L'individualisme s'est largement diffusé dans l'ensemble de la société ; il touche toutes les générations et toutes les catégories sociales. Les personnes disposent de capacités stratégiques, de ressources existentielles, elles diversifient leurs relations en fonction de leurs besoins affectifs, professionnels et identitaires.

La société est composée de « petits mondes » (amis, collègues, famille) assez étanches entre eux, mais entre lesquels les individus se meuvent selon les moments de leur vie ou de leur journée. La mobilité géographique atténue les effets de la ségrégation résidentielle. Les liens familiaux sont sollicités, mais moins que par le passé. Le lien conjugal est fragile et les enfants sont habitués à composer avec plusieurs référents adultes. Un marché de la mise en relation se développe, segmenté en fonction des caractéristiques des groupes et de leurs attentes.

L'espace public n'est pas plus investi qu'aujourd'hui. Les individus sont peu mobilisables, les protestations collectives sont rares et faibles. C'est d'abord à l'État que l'on demande d'assurer la solidarité. Les prestations sociales sont fortement individualisées.

Hypothèse 2 : une cohésion sociale duale

D'un côté, les « gagnants » adoptent la norme de l'individualisme relationnel. Ils gèrent un réseau de sociabilité diversifié. Ils investissent la sphère privée et fuient aussi bien les lieux de relégation que l'espace public (hypothèse 1).

De l'autre, les « perdants » se replient sur les solidarités territoriales, familiales ou communautaires. Les regroupements se font selon une logique d'appartenance héritée (familiale, ethnique ou religieuse). La multi-appartenance est plus rare et souvent, aussi, temporaire. Les assignations de statuts sont fortes. Les rôles et attentes de rôles sont bien marqués. L'endogamie est élevée. La pratique religieuse, stabilisée, voire en progression, constitue un principe d'identification puissant.

Les tensions sociales sont nombreuses ; les conflits ouverts sont limités en quantité mais ils prennent souvent des formes intenses et violentes. Ils opposent différentes parties de la France des perdants « communautaires », mais également ces perdants à la France des gagnants. La France des isolés est absente de la scène politique. La cohésion sociale n'est pas homogène ; chaque composante de la société a ses propres modes d'intégration et de cohésion.

Hypothèse 3 : la cohésion sociale communautarisée

La société tout entière est constituée de diverses communautés d'intérêt : familles, quartiers, villes, régions, origines ethniques ou nationales, etc. L'ancrage local des individus joue de façon forte. En 2012, les observateurs estiment que les minorités ethniques souffrent moins du communautarisme que d'un défaut de structuration communautaire. Les collectivités locales, incitées par l'Etat, encouragent explicitement les formes de structuration *volontaire* des populations. Des méthodes et procédures ayant fait leur preuve ailleurs sont importées dans notre pays.

L'espace urbain est aménagé pour permettre des formes de privatisations temporaires ; on rend possible la juxtaposition des groupes sur les marchés, les places, les jardins. On encourage les événements festifs permettant aux minorités de manifester leur dignité. Le caractère pacifique de cette coexistence n'a rien d'évident. L'hypothèse suppose un système de garde-fous pour éviter le clientélisme et la loi du plus fort. L'identité nationale, valorisante et valorisée, joue le rôle de force centripète.

En 2010, la sphère politique et administrative s'estime moins légitime pour dire l'intérêt général. Le bien public résulte de plus en plus d'une confrontation d'intérêts particuliers.

Hypothèse 4 : la cohésion sociale républicanisée

Une majorité de Français estiment que l'État doit « reprendre les choses en main » et que la nation doit redevenir une source d'identité et de solidarité. Des politiques volontaristes sont mises en œuvre pour assurer un brassage des populations : quotas sociaux voire ethniques, quotas de logements publics, etc. L'école est mobilisée pour redonner du sens au symbole national. On lui demande de faire de l'enfant un « être pour la société ». L'éducation civique insiste sur les devoirs du citoyen à l'égard de la société. En certains endroits, on réintroduit le port de l'uniforme. Le sport à l'école fait l'objet d'une promotion sans précédent.

L'espace public est réinvesti, d'abord par la police dont les moyens sont augmentés, puis par des professionnels de l'animation et de la médiation. On sanctionne plus sévèrement toutes les entorses aux règles de la vie en société. Les incivilités sont requalifiées en délinquance.

Ce patriotisme nouvelle vague doit composer avec l'existence de médias (internet, télévision satellite) qui permettent l'accès à un large spectre de contre-cultures.

L'État promeut la fonction de solidarité de la famille dans un souci essentiellement budgétaire. Le devoir des enfants à l'égard de leurs parents est réévalué dans le cadre d'une obligation alimentaire élargie. Inversement, des sanctions sont prises contre les parents défailants. On note le retour d'un certain moralisme familial.

1. EVOLUTION DE LA VALEUR FAMILLE

Autres fiches en lien avec cette fiche : Structures familiales, Les courants de pensée

La valeur « famille » semble camper fermement au premier rang du palmarès des valeurs, telles que mesurées dans les enquêtes, des Français. Ce constat, assurément valide, est répété à longueur de propos dans les discussions autour de la famille et de la politique familiale en France.

Il mérite cependant un examen attentif dans la mesure où l'adhésion à la valeur famille n'emporte pas nécessairement l'adhésion à une politique familiale. En témoigne par exemple fortement le fait que partout en Europe et en Occident la famille est plébiscitée, même dans les pays (qui sont largement majoritaires) où la politique familiale reste de faible densité.

Après quelques propos généraux sur l'évolution générale des valeurs (I), on soulignera l'importance de la valeur famille aujourd'hui, en France, en Europe et en Occident, tout en repérant que le plébiscite actuel de la famille peut être relativisé par une certaine érosion de cette valeur (II). Enfin, à grands traits et en quelques lignes, on tentera trois hypothèses raisonnées pour l'avenir : le maintien de la valeur à son niveau actuel, la progression de son érosion, ou bien au contraire l'accentuation de son importance (III).

Il importe de souligner que ce qui importe ici est la notion même de famille. Si les Français sont toujours attachés à la famille, ils ne sont plus attachés à une forme familiale unique. Si sur trente ans on repère une stabilité de la valeur famille en général, la famille s'est sur le même temps largement transformée. Derrière la stabilité de la valeur famille, il y a la tolérance accrue, et pour certaines formes familiales l'acceptation totale, des différentes structures familiales qui ont pu se développer : familles monoparentales, recomposées, voire homoparentales.

Il importe encore d'écrire ici d'emblée que l'importance de la valeur famille, telle que repérée dans les opinions et aspirations des Français, est certainement, dans le contexte français, une variable fondamentale de soutien à la politique familiale. Le maintien de cette valeur, malgré ou plutôt à côté des transformations familiales assez radicales, amène des arguments pour une politique familiale soutenue. Son érosion, au contraire, appellerait des évolutions – en fait déjà à l'œuvre – vers des politiques ne ciblant plus véritablement la famille, en tant qu'entité, mais plus nettement encore les individus qui la composent. Enfin un « retour » de la valeur famille – c'est-à-dire le renforcement de l'adhésion à des formes familiales « traditionnelles » - appellerait ou accompagnerait une forme de recentrage de la politique familiale sur certaines compositions familiales, qu'il faudrait, par exemple, appuyer afin de ne pas les voir se décomposer.

1.1 L'INTERET POUR LES VALEURS

Les valeurs sont en vogue. Données, enquêtes et analyses s'accumulent¹⁵. Globalement, s'il y a évolution, il y a également maintien des valeurs. Le pessimisme est généralement de mise quand il s'agit de valeurs et de morale, que ce soit dans les discussions de café (c'est le « y'a plus de valeur M'sieurs Dames ») ou dans les discussions de savant (c'est le « tout se vaut » de certaines épistémologies). Pour autant ce qui frappe c'est plus la stabilité que la disparition ou l'érosion des valeurs (au premier rang desquelles la famille).

L'individualisme croissant (avec ses aspects positifs et négatifs) s'accompagnerait, dans certains discours, de l'usure et de la dégradation des valeurs. Ceci est loin d'être certain. De nombreux experts ont bien relevé le passage d'une société industrielle à une société post-industrielle. Famille, travail, école, justice n'y ont plus la même place et n'y jouent plus le même rôle. Dans un monde où espace public et espace privé sont plus disjoints, il se pourrait qu'il n'y ait pas de valeurs communes au public et au privé. L'individu dans ses différents cercles d'appartenance, dans ses différentes « cités », pourrait choisir son propre système de valeurs, sans noyau dur. L'individu postindustriel, ou postmoderne, pourrait être totalement libre de ses choix de valeurs et interdire aux différents organes collectifs de s'inquiéter des valeurs, devenues irrémédiablement contingentes et fonctionnelles.

Le nihilisme et la fin des valeurs, présentés comme caractéristiques de la post-modernité, sont en réalité de simples vues de l'esprit. Bien entendu des variations sont tout à fait nettes, entre les âges, entre les générations, entre les niveaux d'éducation. Les jeunes contestent plus l'autorité que les anciens, mais non pas en fonction d'un refus en-soi de

15. Parmi les productions récentes les plus intéressantes, voir Pierre Bréchon (dir.), *Les valeurs des Français. Evolutions de 1980 à 2000*, Paris, Armand Colin, 2000 ; Olivier Galland, Bernard Roudet (dir.), *Les valeurs des jeunes. Tendances en France depuis 20 ans*, Paris, L'Harmattan, 2001. Pour une synthèse, voir Olivier Galland, Yannick Lemel, Jean-François Tchernia, « Les valeurs en France », *Données Sociales*, Paris, INSEE, 2002, pp. 559-564. Voir également Raymond Boudon, *Déclin de la morale ? Déclin des valeurs ?*, Paris, PUF, 2002.

l'autorité, mais dans un souci affirmé de voir respectée la dignité de l'individu. Plutôt qu'une généralisation du scepticisme, on peut remarquer le développement de l'esprit critique. La dignité d'autrui devient une valeur dominante à l'aune de laquelle sont appréciés les comportements. Mais nous sommes là bien loin de la disparition du sens des valeurs. Et lorsqu'il s'agit de la famille, les différences générationnelles, sexuelles, sociales ne jouent que très marginalement.

L'évolution des sociétés occidentales va certainement dans le sens d'un approfondissement de l'individualisme et de la rationalisation des valeurs. Il y a dans l'évolution des systèmes de valeurs une valorisation toujours plus importante de l'individu. Mais, loin de disparaître et de décliner, les valeurs demeurent, en se transformant dans le sens d'une élévation de l'idée générale d'égalité de tous. Les valeurs –qualifions les de classiques– restent persistantes et structurées. C'est typiquement le cas de la famille.

Pour mesurer cette importance et ces évolutions de la valeur famille on s'appuiera sur des enquêtes d'opinion menées par des instituts de sondage, comme par de grandes institutions statistiques. Sont ici réunis des indicateurs tirés de batteries de questions très diverses, issues de sondages ponctuels, d'enquêtes approfondies menées en France et à l'échelle internationale.

1.2 RETROSPECTIVE : LA FAMILLE PLEBISCITEE, MAIS UNE EROSION LIEE AUX MUTATIONS FAMILIALES

Tous les sondages convergent : la famille semble être ce qu'il y a de plus important aux yeux des Français, mais aussi au yeux des Européens, et ce à tous les âges, pour les hommes comme pour les femmes.

Si l'on prend deux sondages ponctuels récents, il apparaît tout d'abord que les ingrédients du bonheur tels que le définissent ou le ressentent les Français ce sont : une famille unie (52 %), les enfants (48 %), l'amour (35 %), les amis (29 %)16. Cet attachement à la famille, toujours mesuré de manière très différente selon les enquêtes, se retrouve aussi dans les priorités des jeunes. Interrogés sur les choses qui comptent le plus pour eux dans la vie aujourd'hui, les 15–24 ans répondent dans l'ordre : la famille (52 %), trouver un métier intéressant (38 %) et les amis (37 %), avant le fait de se développer intellectuellement (18 %), la liberté (10 %), ou le fait d'avoir des responsabilités (10 %)17.

Au-delà de ces informations ponctuelles, que tous les sondages attestent au fil des récentes années, l'enquête Histoire de vie de l'Insee, réalisée en 2003, confirme pleinement cette force de la famille dans champ des valeurs des Français. À la question « qu'est-ce qui permet le mieux de dire qui vous êtes ? », 86 % des personnes citent leur famille. Arrivent ensuite, loin derrière, le métier et les amis (Tableau 1.)

Tableau 1. Quels sont les trois thèmes qui vous correspondent le mieux ?
(%)

	Ensemble	Hommes	Femmes	18-30 ans	30-45 ans	45-60 ans	60-75 ans	75 ans ou plus
Votre famille	86	83	89	83	89	86	86	86
Les lieux auxquels vous êtes attaché(e)	28	26	30	23	25	31	34	34
Votre métier, votre situation professionnelle, vos études	40	45	35	43	50	42	23	22
Vos amis	37	37	37	51	37	30	33	25
Une passion ou une activité de loisirs	29	36	23	34	30	29	24	15
Votre physique, votre apparence	6	4	7	9	6	4	4	2
Un problème de santé, un handicap	7	7	8	2	4	9	14	15
Vos origines géographiques	9	9	9	10	9	9	8	6
Vos opinions politiques ou religieuses ou vos engagements	6	6	5	5	4	6	6	6
Rien de tout cela	2	2	2	1	1	3	3	5

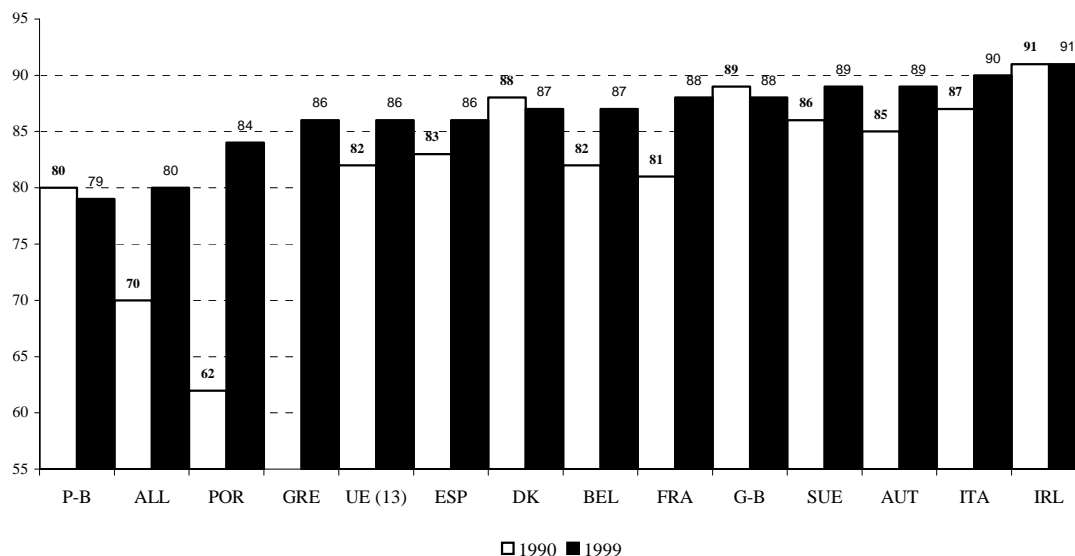
Source : enquête Histoire de vie sur la construction des identités, Insee.

Cette importance de la famille ne concerne pas uniquement les Français. Signe d'une grande proximité culturelle, le palmarès des valeurs des Européens place la famille nettement et partout en tête. L'enquête « valeurs » réalisée en 1999 indique 86 % des Européens (dans treize pays de l'Union) considèrent la famille comme très importante. Relevons qu'ils n'étaient que 82 % dans ce cas en 1990 lors de la précédente vague de cette enquête. Si à l'échelle européenne la famille gagne 4 points en une dizaine d'années, les attentes en matière familiale auraient tendance à se renforcer notamment au Portugal (+ 12 points en 10 ans), en Allemagne (+ 10 points) et en France (+ 7 points).

16. Enquête Sofres des 21 et 22 septembre 2004 sur « Les Français et le bonheur » réalisée pour Pèlerin.

17. Enquête Sofres, novembre 2003, auprès des 15-24 ans.

Graphique 1. Personnes considérant la famille comme « très importante dans leur vie »
(%)



Source : Pierre Bréchon, Jean-François Tchernia, « Les enquêtes sur les valeurs des Européens », *Futuribles*, n° 277, 2002, pp. 5-14.

Le travail vient assez souvent en deuxième position dans ce palmarès des valeurs mais avec des évolutions contrastées. La valeur travail régresse en Irlande par exemple, mais se renforce en France (+ 10 points). La conclusion générale, face à cette importance du couple de valeurs famille et travail, est que réussir sa vie familiale et sa vie professionnelle semble constituer le double objectif prioritaire de beaucoup d'individus.

Au-delà même de l'Europe, c'est dans tout le monde occidental que la valeur famille, tout en évoluant, demeure. S'agissant de la famille : à la question de savoir si elle est importante, une majorité de jeunes (77 % en France, 92 % aux Etats-Unis) répondent positivement. Leurs aînés répondent généralement un peu plus fréquemment positivement, ou bien au même niveau (85 % en France, 92 % aux Etats-Unis). On ne peut donc aucunement parler de discontinuité et l'on ne peut qu'être frappé par le maintien de la valeur famille. Il en est de même d'ailleurs pour le mariage qui reste une valeur forte, ou pour la fidélité conjugale.

Tableau 2. La famille est-elle importante pour vous ?
(%)

	16 à 29 ans	50 ans et +	Instruction -	Instruction +
France	77	85	79	81
Allemagne	54	77	75	67
Grande-Bretagne	87	86	88	87
Suède	85	86	87	91
Italie	83	90	89	73
Etats-Unis	92	92	91	92
Canada	89	94	92	89

Source : Raymond Boudon, *Déclin de la morale ? Déclin des valeurs ?*, Paris, PUF, 2002 ; Ronald Inglehart et al., *Human Values and Beliefs. A Cross-Cultural Sourcebook*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1998. Enquêtes de 1990 à 1993

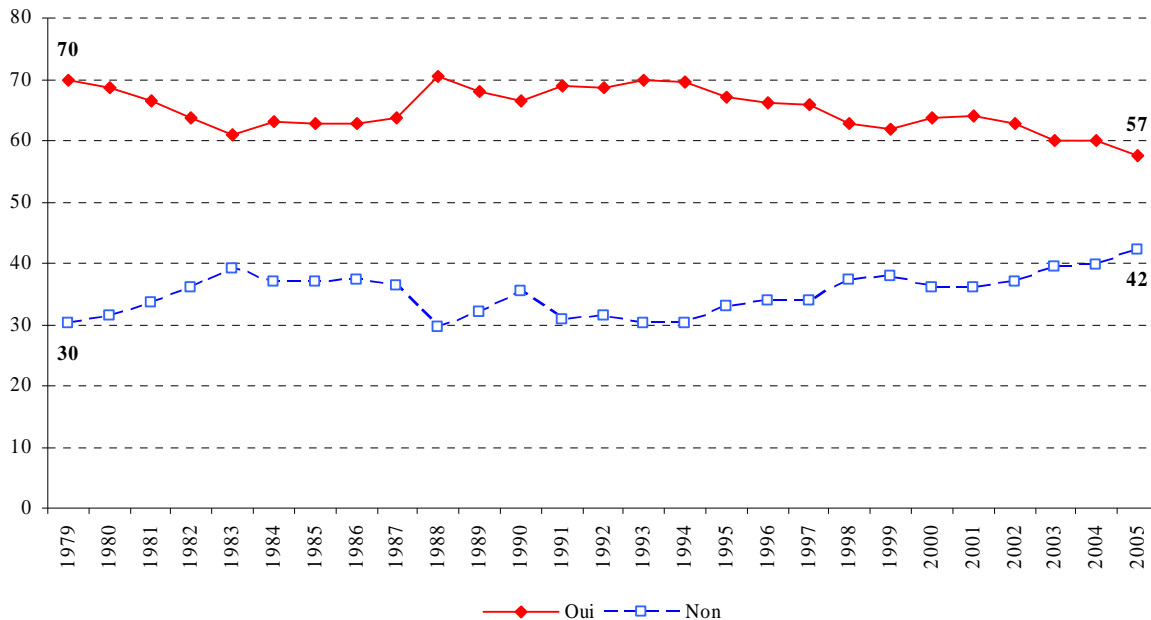
Ce plébiscite pour la famille ne doit pas induire en erreur. Comment le comprendre, ce alors que les formes familiales se diversifient et se fragilisent très nettement ? Il faut ici relever que si tous les individus valorisent donc beaucoup la famille, ils peuvent avoir des conceptions très différentes du « bon » modèle familial. Ce n'est pas la famille –au sens de vérité anthropologique naturelle et éternelle– qui est en réalité plébiscitée, mais en fait la diversité des formes familiales qui permettent l'accomplissement des personnes qui y vivent. D'ailleurs, dans les questionnements plus fouillés, il apparaît qu'au titre de la famille la priorité est moins mise sur la sécurité matérielle du foyer et la subsistance de la personne physique que sur l'expression de soi, le sentiment de bien-être et la qualité de la vie. On baptise cela le « post-matérialisme ».

Ce plébiscite pour la famille ne doit induire en erreur non plus quant à sa stabilité. Si les enquêtes valeurs –les deux vagues de 1990 et 1999– montrent une progression de la famille dans les valeurs des Français, ce n'est pas vraiment le cas de l'enquête barométrique annuelle du Crédoc sur les conditions de vie et les aspirations des Français.

A la question de savoir si la famille est le seul endroit où l'individu « se sent bien et détendu » les évolutions repérables

depuis un quart de siècle sont notables. Bien entendu –ce serait contradictoire avec toutes les autres données– les Français répondent encore très majoritairement positivement. Mais s'ils sont aujourd'hui 57 % dans ce cas ils étaient 70 % en 1979. Doit-on y lire une « érosion » de la valeur famille ? Probablement non, mais on peut y déceler le fait que la famille n'est plus aussi fortement le socle des identités et des appartenances, tout en le demeurant. Il y a donc de la stabilité, très forte, de la valeur famille, mais il y a aussi des évolutions tout à fait notables.

Graphique 2. Etes-vous d'accord avec l'idée suivante : « La famille est le seul endroit où l'on se sente bien et détendu » (%)



Source : Crédoc

1.3 PROSPECTIVE : STABILISATION, EROSION OU BIEN PLUS GRANDE VALORISATION ENCORE ?

En matière de prospective, en repérant les tendances fortes, on peut tenter raisonnablement trois hypothèses face à l'avenir de cette valeur famille. Ces trois hypothèses contrastées sont très simples, car il s'agit d'envisager la stabilisation de la situation actuelle, l'érosion de la valeur famille avec renforcement des tendances individualistes ou bien un certain retour à la tradition avec une valorisation plus importante du fait familial lui-même.

On peut envisager d'abord une stabilisation à son niveau actuel, très élevé, de la valeur famille. La famille, avec ses transformations qui progresseraient toujours (plus de séparations, plus de contractualisation, plus de monoparentalité, acceptation renforcée de l'homoparentalité, etc.), resterait en première place au panthéon des valeurs. Au-delà des conséquences sur les comportements, en termes de politique familiale ceci signifierait que ce bloc particulier des politiques publiques à la française pourrait toujours se prévaloir d'un fort soutien de l'opinion. Ce n'est pas tant les formes de la politique familiale qui resteraient ainsi soutenues, que son principe. Car plus que sur la valeur famille elle-même, la politique familiale restera toujours plus attentive aux structures et aux comportements familiaux. Ce scénario présente un haut degré de probabilité.

On peut également envisager une érosion progressive de la valeur famille, accompagnant la poursuite de l'éclatement des formes familiales. Il est très peu probable que la valeur travail prenne le pas. Cependant la tendance à la valorisation de la réussite individuelle (dont la réussite de sa vie familiale) peut être une composante essentielle, peut conduire à une diminution relative de l'importance de la famille en tant que telle. Une telle tendance peut avoir des conséquences importantes pour la politique familiale. Il s'agirait ici d'une accentuation de ce qui est déjà, mais pas massivement, à l'œuvre : l'individualisation des prestations et des droits.

On peut enfin envisager une valorisation plus importante de la famille, avec un certain retour de la tradition en la matière (interventions en faveur du mariage, par exemple). Cette tendance, repérable dans d'autres contextes, comme aux Etats-Unis, peut être repérée en France à travers d'autres phénomènes comme les demandes de temps supplémentaire pour s'occuper des enfants, ou bien comme les demandes pour une implication accrue des parents auprès des parents. Il ne s'agirait pas ici d'un retour « conservateur » à la valorisation de modèles familiaux qui n'ont peut-être jamais véritablement existé. Il s'agirait plutôt d'une accentuation de la tendance à toujours placer la famille en tête des valeurs et d'un retournement de tendance par rapport à la relative érosion qui a pu être repérée. Une telle hypothèse permettrait assurément à la politique familiale –tout de même toujours appelée à se diversifier pour s'adapter à la diversification des formes et des attentes familiales– de bénéficier d'un soutien accru et, peut-être, d'investissements plus conséquents par rapport à d'autres pans de l'intervention publique.

2. PARTICIPATION ET CITOYENNETE

2.1 DEFINITION

Ce terme revêt plusieurs acceptions : politique, sociale, associative...

Il signifie : mobilisation et engagement dans la vie de la cité. Elle peut être individuelle ou collective mais concerne la vie en collectivité.

En sciences politiques, la participation est un terme plus général qui recouvre les différents moyens grâce auxquels les citoyens peuvent influencer les décisions politiques.

La citoyenneté désigne au moins trois dimensions du lien social et politique :

1. Un statut juridique: par opposition au simple résident, le citoyen est porteur de certains droits et responsabilités.
2. Un certain nombre de pratiques: est citoyen celui qui participe à la vie des institutions politiques et au façonnement du bien commun.
3. Un pôle identitaire: cette dimension est pleinement réalisée lorsque le statut de citoyen a une importance subjective pour l'individu.

Selon Serge PAUGAM¹⁸, la citoyenneté fait partie des quatre liens qui apportent aux individus protection et reconnaissance, parmi lesquels : filiation, participation électorale (relations amicales, amoureuses, communautaires), participation organique (milieu professionnel). Un individu correctement inséré dans sa vie sociale réunit logiquement les quatre éléments, étroitement liés : la suppression de l'un d'eux peut entraîner la rupture des autres.

Dans cet exposé, la citoyenneté ne nous intéressera que dans le sens de la pratique des institutions politiques et de l'engagement : elle recouvre ainsi le terme de participation.

2.2 INDICATEURS PERTINENTS :

- **participation électorale** : déclin de la participation (abstention de 33% aux élections présidentielles de 2002)

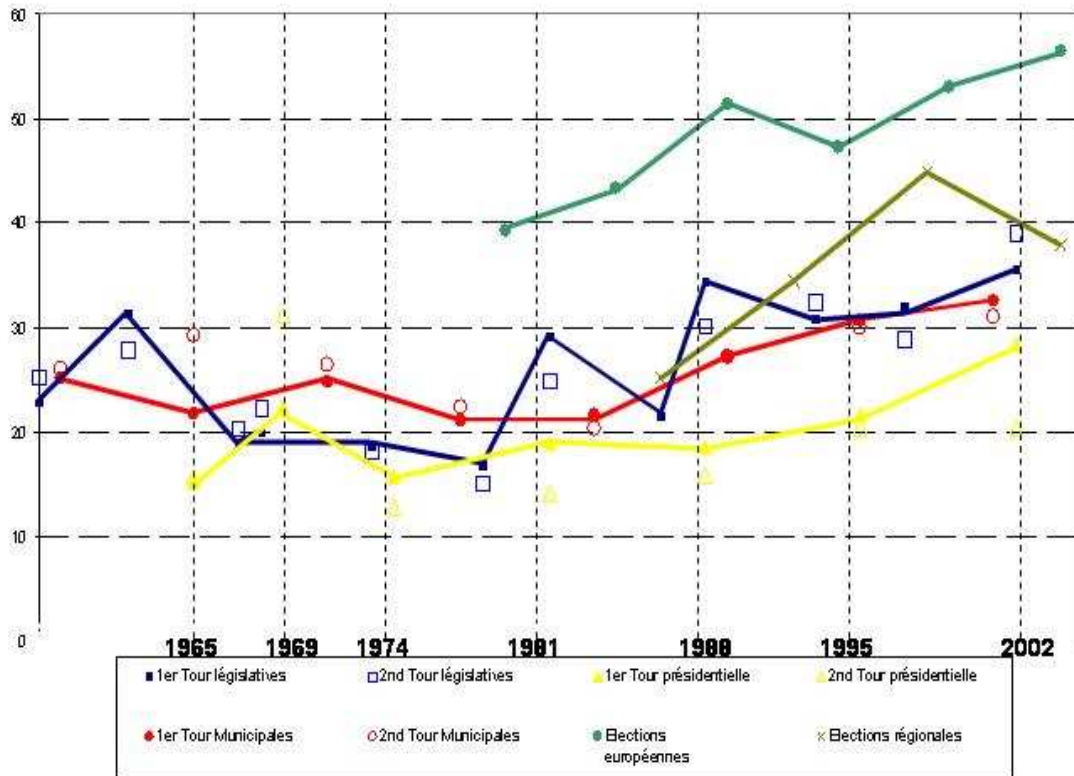
Quelques exemples en fonction des enjeux électoraux¹⁹ :

Référendum sur le projet de Constitution européenne : Scrutin du 29 mai 2005

	Referendum	
	Suffrages	%
Inscrits	41 789 202	100
Abstention	12 800 902	30,63
Votants	28 988 300	69,37
Blancs ou nuls	730 522	2,52
Exprimés	28 257 778	97,48

¹⁸ Directeur d'Etudes à l'EHESS, in séminaire « L'entrecroisement des liens sociaux ».

¹⁹ Source : Ministère de l'Intérieur, 2004.



Evolution du taux d'abstention sous la Vème République

- **participation / adhésion syndicale** : déclin des taux d'adhésion
- **participation à la vie associative** : inflation de la participation
- **mouvements contestataires, grèves et manifestations** : développement des protestations, comme compensation au désengagement de la vie politique et citoyenne classique.

2.3 RETROSPECTIVE

Constats

La participation n'est pas un concept nouveau : elle existait déjà sur l'agora de la Grèce Antique. Elle s'est perdue au fil du temps avec le système de la représentation.

Elle a été remise au goût du jour par les mouvements progressistes ou libertaires des années 1970, sous l'acceptation de « démocratie participative ».

Face au développement économique et aux impératifs de croissance générés par la mondialisation de nos économies émerge la nécessité de promouvoir le « développement social ». Ce concept apparaît au Québec comme le contrepoids indispensable face à l'affaiblissement des liens sociaux caractéristique de l'urbanisation.

Analyses dominantes

Déclin de la participation classique, institutionnalisée : participation électorale réduite, adhésion syndicale....

Cette analyse recouvre deux réalités : la baisse de l'intérêt pour la chose publique et la chute de la politisation / syndicalisation.

La baisse de l'intérêt pour la chose publique

De 1994 à 2001, la part des Français déclarant s'intéresser (beaucoup ou assez) à la politique a connu une baisse importante, passant de 62 % à 37 %. Elle est un peu remontée depuis (44 % en 2003). Depuis les années 1960, cet intérêt a en effet évolué selon une courbe en V inversé : s'il a connu un pic en 1981 et 1988, à l'aube des années 1970, il était encore plus faible qu'aujourd'hui.

Cette baisse d'intérêt s'explique principalement par la « crise de la représentation », c'est-à-dire le divorce profond qui s'est installé entre les Français et leur classe politique.

En 1977, 53 % des Français estimaient que « les hommes politiques se préoccupent de ce que pensent les gens comme eux », 42 % étaient d'avis contraire. Fin 2003, ces résultats étaient totalement inversés : 66 % des Français ont l'impression que les hommes politiques ne se préoccupent pas de ce que pensent leurs concitoyens.

Les « affaires » ont certainement eu un impact sur l'opinion. En 1979, 64 % des Français estimaient que la politique était une activité « très honorable ou honorable », 24 % étaient d'avis contraire. Il n'y a plus que 59 % de jugements positifs en 2003, pour 38 % d'opinions négatives²⁰.

Lorsqu'on leur demandait de dire ce qu'ils éprouvent quand ils pensent à la politique, 48 % répondaient « de la méfiance » en 1988. Cette proportion atteint 60 % en 2003. Inversement, la proportion de personnes déclarant ressentir « de l'espoir » est tombée de 49 % à 27 %.

Cette crise suscite des réflexions quant à l'utilité marginale du vote²¹.

En conséquence, l'abstention progresse fortement. Même l'élection reine, la présidentielle, n'échappe pas à ce phénomène : l'abstention au premier tour est passée de 15,8 % en 1974 à 28,4 % en 2002.

Les élections législatives connaissent la même désaffection (38,5 % d'abstention au second tour en 2002), de même que les municipales (32,7 % au premier tour en 2001).

La montée de l'abstention progresse en fait surtout dans les jeunes générations (les moins de 40 ans) qui sont les plus marquées par la culture d'individuation.

²⁰ Etude TNS Sofres régulièrement renouvelée depuis 25 ans

²¹ Cf. les multiples analyses sur les comportements de vote, la théorie du « passager clandestin » ou le fameux « vote avec les pieds » de O. HIRRSCHMANN.

Elle varie toutefois en fonction des niveaux sociaux : les personnes bien intégrées socialement participant davantage. La France urbaine est aussi plus abstentionniste que la France rurale.

On observe surtout le développement d'une abstention intermittente : seuls 13 % des électeurs n'ont participé à aucun scrutin entre 1997 et 2002, mais moins de la moitié ont voté à chaque tour²². Cette crise de la participation se manifeste aussi par le refus de s'inscrire sur les listes électorales (9 % du corps électoral) et par la progression spectaculaire du vote blanc (16 % des votants lors du référendum sur le quinquennat) et des votes protestataires (4,8 millions d'électeurs ont voté pour Jean-Marie Le Pen au premier tour de la présidentielle de 2002).

La chute de la politisation et de la syndicalisation :

Concernant la syndicalisation, la France fait figure d'exception, comparée à son voisin germanique. Toutefois, le désengagement progressif du citoyen est un phénomène observable dans tous les pays occidentaux.

Si 40 % des salariés français étaient syndiqués après guerre, ce taux est tombé à 8 % aujourd'hui.



Source : D. Aldolfatto et D. Labbé 2000

L'adhésion aux partis politiques, qui a connu un âge d'or à la Libération (environ 4 à 5 % de la population adulte), est aujourd'hui très faible (un peu plus de 1 %). Rappelons qu'aux Pays Bas, en Suède ou encore en Autriche, la proportion dépasse actuellement les 10 %.

Développement de la participation à la carte, plus conforme aux aspirations personnelles des individus : explosion du tissu associatif, des comités d'intérêt local ou spécifique, groupements d'usagers ou de consommateurs.

Cette nouvelle forme de participation se caractérise par : la progression des formes de protestations et la bonne santé de la vie associative. Elle offre, en effet, un succédané au déclin de la participation institutionnalisée.

La progression des formes de protestations

L'enquête « Valeurs » met en évidence une progression des formes de participation directe et active, ce que l'on appelle une participation « protestataire », comme signer une pétition, participer à une manifestation, faire grève... Un quart de la population avait déjà accompli deux de ces actes en 1981, près de 40 % en 1999. Le 15 février 2002, en France, un demi-million de personnes se sont retrouvées dans la rue pour protester contre la guerre en Irak.

En parallèle au vaste mouvement de désyndicalisation, on constate également un durcissement des mouvements syndicaux et des associations militantes : actions plus violentes (cf. coupures d'électricité ciblées à EDF-GDF – notamment Premier Ministre – radicalisation des mouvements de grève, protestations fortes à Air France pour éviter le licenciement d'un employé coupable de faute lourde, grèves et manifestations des enseignants à la veille des examens au risque de faire échouer les élèves aux épreuves... opérations coups de poings d'arrachage de plans de maïs transgénique, destruction de restaurants fast-food...)

La bonne santé de la vie associative

La participation à la vie associative a augmenté dans les années 1970 et 1980, pour se stabiliser depuis. En 2002, 45 % des Français de plus de 15 ans étaient membres d'au moins une association, selon l'INSEE²³. De plus, en dehors ou au

²² « La participation électorale au printemps 2002. De plus en plus de votants intermittents ». Insee Première, n°877, janvier 2003.

²³ « La vie associative en 2002 ». Insee Première, février 2004.

sein des associations, 12 millions de personnes de 15 ans ou plus ont eu une activité bénévole en 2002. La recherche de la convivialité, le désir de rencontrer de nouvelles personnes sont mis en avant dans les motivations d'adhésion, au détriment de la défense de droits ou d'intérêts communs.

Taux d'adhésion par type d'association en 2002

Type d'association	Taux d'adhésion	En %	
		Hommes	Femmes
Sportive	14	17	10
Culturelle ou musicale	9	8	9
Locataires et propriétaires	5	4	5
Humanitaire	3	3	4
Religieuse, paroissiale	3	2	4
Anciens élèves	2	3	2
Anciens combattants, classe d'âge	3	5	1
Protection de l'environnement	2	3	1
Quartier, locale	3	3	2
Club du troisième âge*	19	16	20
Syndicats ou groupements professionnels*	8	11	6
Parents d'élèves*	7	5	10
Retraités d'une entreprise*	6	8	4
Autres	8	10	6
Ensemble	45	49	40

Source : « Une personne sur deux est membre d'une association en 2002 ». INSEE Première n°920, septembre 2003.

N.B : une personne pouvant faire partie de plusieurs types d'association, le taux d'adhésion sur l'ensemble de la population ne s'obtient pas en faisant la somme des taux de chaque type d'association.

Analyses CAF

L'explosion du tissu associatif et le rôle particulier des associations familiales (UNAF) : les Caf travaillent en partenariat permanent avec le monde associatif, véritable acteur local permettant de mailler le territoire et de repérer quels sont les besoins de la population. La politique de subvention et de contractualisation (contrats enfance, temps libre, local d'accompagnement scolaire...), de même que la présence active de ces acteurs dans les instances politiques de notre institution consacrent leur caractère incontournable.

La fin du paritarisme ?

Dans son article intitulé « Vie et mort du paritarisme à la sécurité sociale »²⁴, Gilles Nezosi constate bien la fin de la gestion paritaire des organismes de Sécurité sociale telle que nous la connaissions jusqu'alors.

La « crise » du paritarisme a généralement été diagnostiquée lors du départ des MEDEF et CGPME des conseils d'administration des organismes en décembre 2000 : restent aujourd'hui comme seuls représentants syndicaux l'UPA et les représentants des cadres et salariés.

Mais il convient de remarquer que le déclin de cette démocratie propre aux organismes de Sécurité sociale a été progressif : suppression de l'élection des représentants syndicaux par les assurés eux-mêmes (dernières élections en 1983 puis suppression légale en 1996), renforcement de la gestion tripartite des organismes (Etat au rôle de régulation accru, représentants des salariés et représentants du patronat), démission des représentants du patronat en 2000.

De plus, l'influence des conseils d'administration a été, parallèlement, amoindrie notamment avec la création du Comité des Carrières²⁵ en 1996, qui effectue les véritables arbitrages concernant le choix des agents de Direction des organismes (Directeurs et Agents comptables).

24 In « Regards sur l'actualité », numéro 309 (mars 2005).

25 L'ordonnance du 24 avril 1996 a institué auprès de l'UCANSS un comité des carrières des agents de direction. Il est présidé par un inspecteur général des affaires sociales et il comprend les directeurs des quatre caisses nationales, de l'UCANSS, du CNESS, un DRASS et deux anciens directeurs ou agents comptables du régime général en retraite depuis moins de trois ans. Le comité des carrières a deux missions. Il émet en séance un avis motivé sur l'adéquation de chaque candidature au poste à pourvoir et il veille à la régularité et à la transparence du processus de nomination des directeurs et agents comptables. D'autre part, dans le respect des dispositions réglementaires et conventionnelles en vigueur, il veille à l'évolution des carrières des directeurs et des autres agents de direction et notamment à la mobilité des directeurs entre les caisses et entre les différentes branches et organismes du régime général.

Enfin, avec la fiscalisation et l'universalisation croissantes du système de sécurité sociale français, cette démocratie d'inspiration bismarckienne ne semble, pour nombre d'observateurs, ne plus avoir sa place dans le paysage des conseils d'administration.

Toutefois, la particularité des conseils d'administration des CAF est de faire une large place aux représentants du monde associatif : la constitution de conseils d'administration rénovés intégrant représentants des usagers et des associations pourrait être une manière de raviver cette démocratie sur le déclin...

Les comportements de vote et la famille

- *vote familial* : c'est un concept daté
- *vote en fonction de l'âge, du sexe, de la sociologie familiale* (monoparentalité, séparation...) : les comportements de vote en fonction de la composition familiale ne sont que peu étudiés.

Participation électorale en 2004 selon l'âge

En %

Age au 1- janvier 2004	Taux moyen de participation*
18 à 19 ans	52
20 à 29 ans	39
30 à 39 ans	50
40 à 49 ans	60
50 à 59 ans	65
60 à 69 ans	69
70 à 79 ans	67
80 à 89 ans	55
90 ans ou plus	30
Ensemble	57

Les comportements de vote en fonction de l'âge sont plus simples à étudier, en particulier concernant la participation électorale.

On peut constater que les différences d'abstention selon l'âge constituent aujourd'hui un phénomène générationnel, alors qu'on observait antérieurement surtout un effet de cycle de vie, les jeunes s'insérant dans la vie politique au fur et à mesure de leur insertion sociale. Ce sont les électeurs âgés de 50 à 70 ans qui votent le plus régulièrement, avec une participation moyenne de 80 % sur l'ensemble des scrutins. En revanche, les deux tiers des électeurs de moins de 25 ans qui ont voté au moins une fois n'ont pas voté systématiquement. Notons qu'il n'y a plus de différences dans la participation électorale selon le sexe, même si les femmes restent moins politisées que les hommes.

- *vote en fonction d'enjeux électoraux liés à la famille* : c'est surtout la « valeur famille » qui importe. Les élections ne se font jamais sur des enjeux proprement liés à la famille. Les thèmes liés à la famille ou aux politiques familiales sont des sujets qui ont fait ou font débat, sans que cela ne semble avoir d'incidence sur les résultats des scrutins : IVG, divorce par consentement mutuel, PACS, homoparentalité, transmission du patronyme, adoption simplifiée, accouchement sous X, regroupement familial, polygamie...

L'oscillation perpétuelle entre la tendance sociale (individualisme) et l'action collective : les CAF hésitent entre développement des services à la personne et développement des équipements.

C'est l'éternel balancement circonspect de la branche entre prestations individuelles (prestations légales et aides financières individuelles extra-légales) et aides collectives (subventions, contractualisation, prestations de services... aux collectivités locales ou aux associations).

L'irruption dans le réseau du concept de **Développement Social Local** :

Le développement social local reprend le credo de l'idéal de participation citoyenne né dans les années 1970, en l'adaptant aux réalités sociales actuelles : cette politique sociale territorialisée et volontariste vise à faire participer les habitants d'un secteur géographique défini au développement de leur cadre de vie. Généralement, les secteurs géographiques se définissent par rapport aux quartiers de la politique de la ville : ce sont, la plupart du temps, des zones urbaines connaissant des difficultés multiples (habitat dégradé, fort taux d'inactifs ou de chômeurs, insécurité, déscolarisation, carence en terme de services de proximité...).

Les CAF, grâce à leur connaissance du terrain via l'exploitation de ses fichiers allocataires et leur recouplement avec les données des partenaires (Conseil général, DDE, DDASS...), et grâce à l'action de leurs travailleurs sociaux, parviennent à mobiliser une partie des habitants de ces zones sur des projets intéressant leur quotidien : réhabilitation du cadre de vie, en lien avec des associations locales, développement d'ateliers d'activités pour les femmes sans emploi, aménagement de lieux de convivialité dans les espaces partagés des immeubles...

En matière de DSL, les CAF vont au-delà de leur cœur de métier, saisissant l'habitant avant même de se soucier de l'allocataire, ou de l'allocataire au titre d'enfants à charge : la politique de DSL inclut une entité géographique et sa population dans une action participative et volontariste, faisant fi des missions classiques dévolues à la branche Famille, et prenant part ainsi au rétablissement du lien social ainsi qu'au maillage territorial des quartiers.

2.4 PROSPECTIVE

Repérages de tendances fortes / incertitudes majeures :

Tendances fortes

La participation traditionnelle et institutionnalisée cède progressivement la place à des modes de participation plus éparés, plus individualistes, plus participatifs, plus proches des préoccupations des citoyens, mais aussi parfois plus radicaux.

Incertitudes majeures

L'accompagnement de l'essor du monde associatif par la branche famille peut s'affaiblir, notamment en raison des engagements financiers qu'un tel accompagnement nécessite. En effet, dans un contexte de tensions budgétaires, le choix pourrait être fait de laisser à d'autres acteurs le soin de financer et d'accompagner ces initiatives.

Elaboration d'hypothèses

Hypothèse 1 : vers une citoyenneté militante et solidaire (contexte de démocratie participative)

L'inflation du tissu associatif se confirme, au profit du maillage territorial, des services de proximité, de la participation des citoyens à la vie de leur quartier.

Les initiatives se multiplient déjà aujourd'hui pour associer les citoyens aux décisions qui les concernent : référendums municipaux, conseils de quartier, forum citoyens comme ceux qui ont été organisés sur les OGM... Ainsi, les individus deviennent davantage acteurs dans leur cadre de vie, et militent pour l'amélioration de leur quotidien.

Les acteurs institutionnels encouragent cette tendance grâce à une forte politique de subventionnement et de conseil. Devant la multiplication des financeurs – notamment les collectivités locales, fortement intéressées par cet échelon de proximité –, les CAF pourraient se désengager.

Hypothèse 2 : vers une citoyenneté altérée, caractérisée par le syndrome « NIMBY » (« not in my backyard »)

Le développement de la participation se fait en fonction des intérêts de chacun (développement des corporatismes et des lobbies) : concentration et extrême spécialisation des acteurs. Les individus, au lieu d'adhérer à des syndicats, s'engagent dans des associations de défense des consommateurs ou des « administrés » lorsque leurs intérêts particuliers risquent d'être mis en péril. La participation s'accroît alors au détriment du développement social, créant une solidarité d'opposition, et non plus de cohésion ou de partage (cf. l'essor considérable des mouvements alter-mondialistes et de leurs déclinaisons locales).

Dans ce contexte, les acteurs institutionnels et le réseau des Caf en particulier, ne financeraient plus ce type de structures.

En revanche, la composante « association d'usagers » pourrait être intégrée aux formations des conseils d'administration des organismes de Sécurité Sociale.

Hypothèse 3 : vers une citoyenneté alternative, prélude à l'indifférence généralisée

Le constat, depuis une dizaine d'années, du développement des modes de participation et notamment de l'engagement associatif, pourrait n'être qu'un épiphénomène caractérisant le déclin des modes de participation traditionnels.

Les individus ne s'expriment plus que sporadiquement, de manière alternative, en fonction des enjeux électoraux, des intérêts qu'ils souhaitent défendre au moyen d'une association, ou lors d'une manifestation/ grève... (remarque : le très fort pourcentage de votants lors du référendum sur le traité constitutionnel européen – ou lors du second tour des élections présidentielles de 2002 –, après des années d'érosion du taux de participation, confortent cette hypothèse). Dans cette hypothèse, les citoyens ont perdu toute confiance dans les institutions, mais sans pour autant développer des moyens de mobilisation alternatifs : ils abandonnent le gouvernement de la France aux « technocrates » et la démocratie devient, de fait, de moins en moins universelle et de plus en plus élitiste.

3. DYNAMIQUES TERRITORIALES

3.1 DEFINITION DE LA VARIABLE

- Organisation de l'espace dont il faut tenir compte dans l'offre de prestations et de services visant à améliorer les conditions de vie des familles.
- Politiques (dont familiales) visant à influencer la distribution des hommes et des activités sur le territoire.

a) les zonages

Toute politique sociale tient compte des zonages de similitude et des zonages par flux. Parmi les zonages de pouvoir, les zonages administratifs généraux occupent une place primordiale, mais les Caf sont concernées aussi par des zonages d'action et d'intervention.

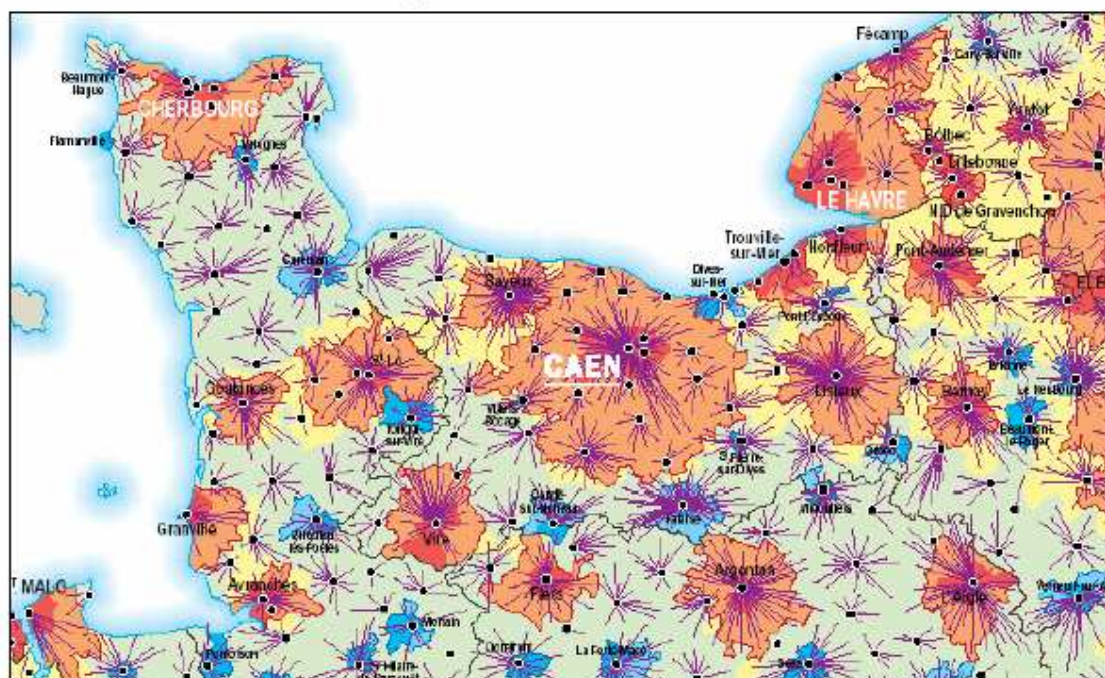
Pour la Caf, la commune était le lieu du contrat, le département celui des commissions et du partage des rôles en action sociale. La nouvelle étape de la décentralisation oblige à repenser les relations avec le Conseil Général, tandis que le développement de l'intercommunalité confirme la tendance à faire du territoire un lieu de conception de projet et non plus seulement un lieu de mise en œuvre d'une politique. La région n'est pas pour le moment un interlocuteur direct, malgré son rôle croissant dans le développement économique, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle.

Le niveau local des espaces de l'action économique intéresse en premier lieu les opérateurs de proximité comme les CAF :

Population par catégorie d'espaces, 1962 et 1999 (France métropolitaine)

	1962		1999	
	Millions	%	Millions	%
Pôles urbains	27,1	58,5	35,2	60,2
Couronnes périurbaines, communes multipolarisés	5,7	12,2	8,9	16,5
Pôles et couronnes de l'espace rural, autres communes de l'espace rural	13,6	29,3	13,4	23,3

Exemple 1 : Carte des territoires vécus, INSEE 2002



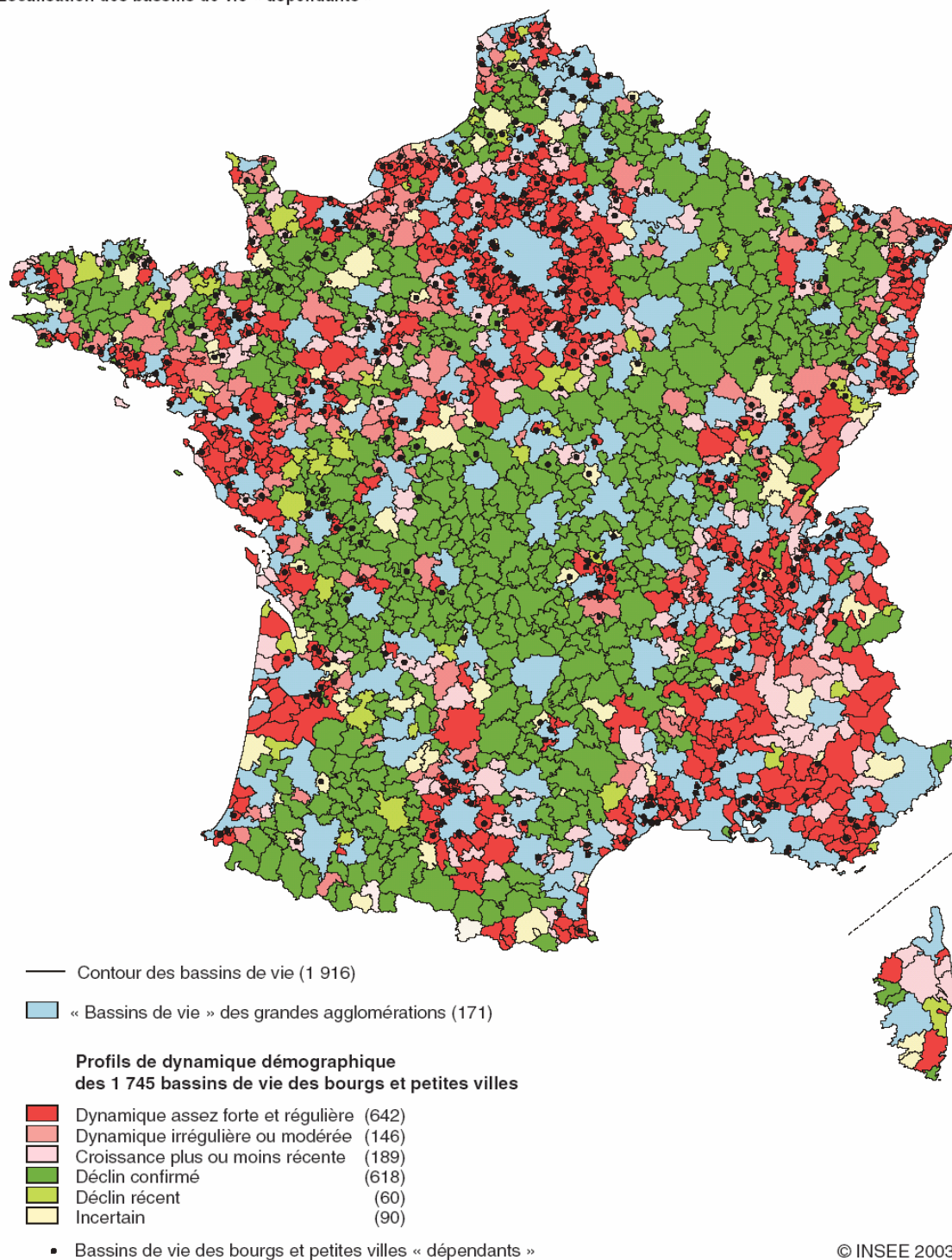
Légende :



Le maillage utilisé pour l'étude des territoires vécus identifie les plus petits territoires dans lesquels on accomplit les actes de la vie courante. 171 aires de grandes agglomérations rassemblent les deux tiers de la population française (37,3 millions d'habitants). Hors du milieu urbain dense, 1745 bassins de vie des bourgs et petites villes regroupent le restant de la population métropolitaine.

Dynamique démographique des bassins de vie des bourgs et petites villes

Dynamique démographique ¹	Bassins de vie		Taux de variation annuel moyen de la population (en %)				Part dans la population totale (en %)	
	Nombre	%	1990-99	1982-90	1975-82	1962-75	1999	1962
Assez forte et régulière	642	37	1,01	1,44	1,68	1,08	41,0	29,6
Irrégulière ou modérée	146	8	0,19	0,32	0,56	0,20	10,2	10,4
Croissance plus ou moins récente	189	11	0,71	0,31	0,01	-0,14	7,9	8,4
Déclin confirmé	618	35	-0,32	-0,44	-0,38	-0,40	31,7	41,9
Déclin récent	60	3	-0,19	0,26	0,72	0,77	4,3	4,3
Incertaine	90	5	0,13	0,10	0,23	0,12	4,9	5,4
Bassins de vie des bourgs et petites villes	1 745	100	0,37	0,45	0,54	0,22	100,0	100,0
France métropolitaine	///	///	0,37	0,51	0,46	0,97	-	-



Sources pour la détermination des bassins de vie : Recensements de la population, Insee ; Inventaire communal (1998), ministère de l'Agriculture, Insee et Datar ; Équipements de santé et d'éducation, ministères de la Santé (2002) et de l'Éducation nationale (2003).

Mais le citoyen vit souvent dans un « territoire virtuel » construit par ses appartenances multiples (bi-localisation, réseaux de relations familiales, amicales, professionnelles), dépassant de très loin les limites locales, régionales, voire nationales. L'espace n'est plus un objet de consommation ou d'appartenance normé. Dans une optique de dynamique économique et de grandes infrastructures au service de cette dynamique, un niveau macro situe la France dans une Europe (de plus en plus) élargie. On a ainsi de représentations imagées : la France des espaces métropolitains européens forts (Paris et la banane bleu ...), la France des petites Europe transfrontalières (arc atlantique, espace pyrénéen, arc méditerranéen, espace alpin, banane rhénane étendue), etc.

b) Les politiques

L'aménagement du territoire de 1950 est « la recherche d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques ». Certaines thématiques concernent directement la branche Famille : la désertification de l'espace rural, la politique de la ville, le développement social, les politiques territoriales de cohésion sociale.

Les services publics contribuent à asseoir les dynamiques locales et à garantir une certaine homogénéité sur le territoire. La politique de redistribution elle-même représente un élément géographique majeur. Dans toutes les régions, la somme des salaires privés est inférieure à celle des salaires des emplois publics et des revenus de transfert, et la majorité des emplois créés sont des emplois de services à la population résidente.

Au travers du financement des équipements collectifs, du soutien à la vie associative, des services aux familles, les CAF jouent un rôle important dans le développement social, en tant que processus de changement durable mobilisant des acteurs de façon collective et tendu, à l'échelle d'un territoire, vers l'élaboration et la réalisation d'un projet politique finalisé. Leur rôle paraît moindre dans la politique de la ville (hors gestion des aides au logement).

(V. aussi les fiches « Emploi et travail », « Revenus des ménages », « Education et formation », « Equipements et services collectifs », « Répartition des compétences et des moyens »)

c) Les indicateurs

La plupart des indicateurs sociaux et économiques se prêtent à une « territorialisation » : chômage par âge et par nationalité, espérance de vie, classes de potentiel fiscal, PIB par emploi, création d'entreprises ou d'emplois ... En perspective, la maîtrise d'un ensemble d'indicateurs pertinents va être un élément déterminant dans le positionnement local des CAF en matière de politiques au service des familles. L'*Outil pour l'élaboration du diagnostic social du schéma directeur d'action sociale* rédigé en décembre 2004 par un groupe mixte de la CNAF fournit une analyse précieuse des principaux indicateurs « territoriaux ».

3.2 RETROSPECTIVE

Population et migrations internes

(V. aussi la fiche « Migrations infra-nationales »)

On peut retenir du point de vue de l'aménagement du territoire :

- des migrations inter-régionales importantes (3,8 millions de personnes ont changé de région entre 1999 et 2004), et un certain héliotropisme ;
- une tendance à la relocalisation des activités autour des grandes métropoles régionales ;
- un rôle important joué par la qualité de vie ;
- des migrations d'étudiants ou de retraités ne correspondant que partiellement à une logique polarisante.

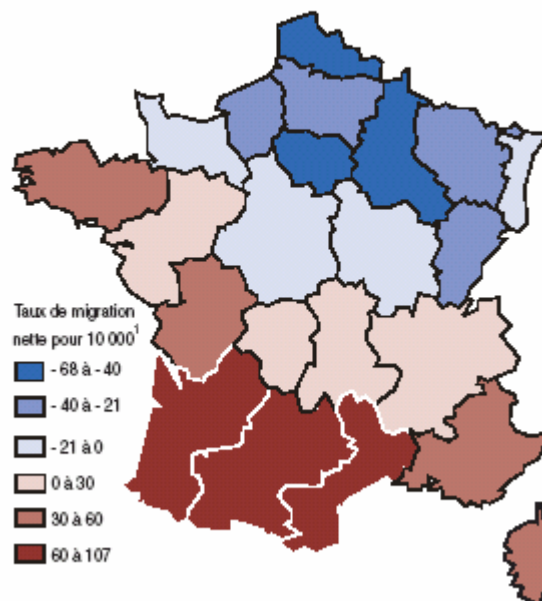
① Évolution des taux annuels de mobilité

	en %	
	1990-1999	1999-2004
Changement de logement	11,7	12,0
Changement de commune	6,5	7,3
Changement de département	2,8	3,1
Changement de région	1,6	1,9

Champ : personnes âgées de 5 ans ou plus.

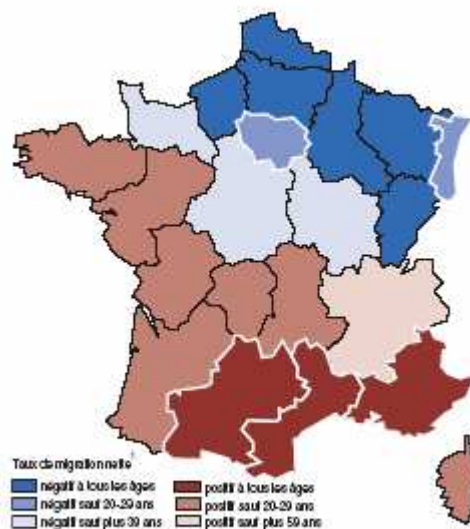
Source : recensement de 1999 et enquête de recensement de 2004, Insee

① Solde migratoire des régions entre 1999 et 2004
Ensemble des personnes âgées de 5 ans ou plus



INSEE Première n° 1028

② Typologie des régions selon le solde migratoire par âge entre 1999 et 2004



1. cf Définitions.

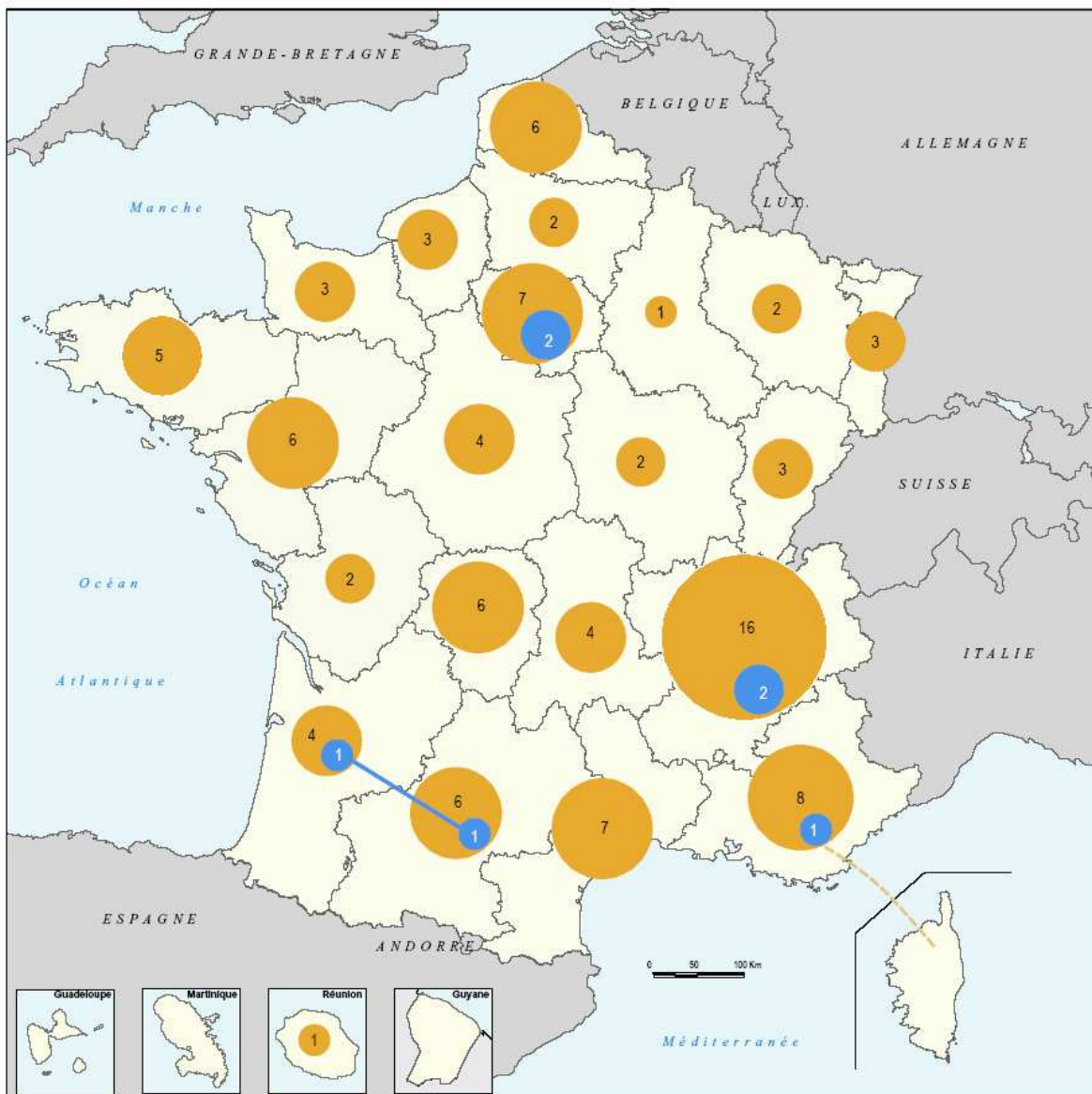
Source : enquête de recensement de 2004, Insee

La désertification des bassins d'emploi de spécialisation forte dans des productions « exportables », la poursuite du déclin démographique de certains territoires situés dans l'intérieur du pays (32 % des habitants en 1999 contre 42 % en 1962) devraient se poursuivre. Ces espaces silencieux font l'objet de préoccupations particulières pour les services publics.

Réseau urbain et périurbanisation

Les avantages comparatifs favorisent une métropolisation en réseau et le développement des villes de moindre rang, surtout si elles savent se doter des services aux familles et aux entreprises nécessaires à leur essor.

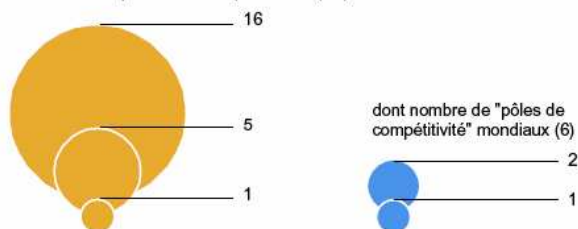
Dans un souci de mobilisation du potentiel d'innovation, la politique récente des pôles de compétitivité tend à la mise en réseau des entreprises et de la recherche publique, et à la formation d' « écosystèmes de la croissance » par un tissage de réseaux basés sur les relations de proximité.



Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Source des données : DATAR

Nombre de "pôles de compétitivité" (67)



NB : Les pôles interrégionaux sont comptés dans chaque région concernée. Ceci explique que le total des chiffres régionaux soit supérieur à 67

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 11/07/2005

Si la polarisation des activités est renforcée par de nombreux facteurs, d'autres évolutions favorisent des dynamiques fondées sur des modèles locaux différents. Globalement, on peut constater une réduction des écarts de dynamique des bassins de vie des petites villes par rapport aux 171 aires des grandes agglomérations. C'est le reflet d'un fait majeur : le développement résidentiel dans les zones périurbaines et les campagnes, porté d'abord par les ménages d'actifs avec enfants. La problématique du rural cadre de vie explique en partie que la multi-fonctionnalité soit devenue une préoccupation croissante des politiques familiales.

Les bassins de vie dépendants sont ceux dont la croissance démographique a été la plus rapide dans la période récente : ils correspondent aux bourgs et petites villes dépendants des grandes villes dont elles sont proches pour l'emploi et pour les services à la population. Mieux équiper ces espaces devient un problème majeur dans la conception des services aux familles.

La croissance de l'emploi domestique et des emplois quaternaires paraît inévitable. L'organisation des services aux particuliers devient un enjeu en termes d'équité sociale et de qualité de vie : temps d'ouverture, localisation, conception, coût et mixité. La place du secteur marchand dans l'offre de ces services va sans doute dominer le débat au cours de la prochaine décennie.

A l'autre extrémité, au moins un cinquième de l'emploi industriel risque de ne pas résister aux effets des différentes étapes de libéralisation.

Les minima sociaux jouent un rôle d'amortisseur. Leur activation sera sans doute l'une des problématiques majeures des prochaines années en matière de redistribution et développement local.

L'économie résidentielle

(V. aussi la fiche « Logement, cadre de vie »)

On assiste à un accroissement sensible de la demande de qualité résidentielle des territoires, en termes de logement, de qualité de vie, de services. L'émergence d'une « culture résidentielle secondaire » se décline selon trois registres : la mobilité, la famille et les nouveaux rapports à l'environnement. De plus en plus de résidents secondaires vivent leur second logement comme une deuxième résidence, alternante, et non plus secondaire, alternative.

Les configurations résidentielles montrent que, au-delà de la séparation entre parents et enfants adultes, on peut mettre en évidence une « famille entourage », qui concerne un pourcentage important de la population et témoigne d'un mode de « vivre ensemble » préservant l'indépendance résidentielle. Le resserrement ou le relâchement des liens familiaux interfère avec les contraintes de la mobilité professionnelle pour allonger ou raccourcir les distances entre le lieu de l'origine, les lieux de naissance et de l'enfance et les réinstallations successives de la vie adulte.

Mobilités et temps sociaux

(V. aussi la fiche « Budget-temps »)

La mobilité résidentielle demeure très élevée (19,5 millions de personnes ont changé de logement entre 1999 et 2004).

L'augmentation du temps disponible hors travail, l'interpénétration entre sphère privée et professionnelle, l'autonomie territoriale croissante des ménages, expliquent la croissance de la mobilité hors travail.

Quelques tendances lourdes à fort impact sur la vie des familles :

- le fonctionnement en continu des grands systèmes urbains ;
- le mouvement d'individualisation des modes de vie, dégageant des parcours temporels propres à chaque individu ;
- l'affaiblissement corrélatif du rôle d'« amortisseur temporel » des femmes ;
- la crise des modes anciens de synchronisation par le travail.

L'organisation de la vie quotidienne est un élément crucial pour les couples séparés avec enfants. Le rôle possible des organismes sociaux ne se réduit pas au développement des services, mais participe d'une véritable politique des temps de vie.

3.3 HYPOTHESES

a) La France du développement durable

Si rien n'est fait, les transports représenteront 80 % de l'accroissement des émissions d'ici à 2050, annulant tous les efforts entrepris dans d'autres secteurs. Une action à la fois sur la consommation des véhicules, sur la mobilité en général et sur ses déterminants, est peut-être inévitable. Elle pourrait constituer le cœur d'une nouvelle conception de l'espace à vivre par et pour les familles.

Dans cette hypothèse, l'infomobilité cesse d'être une affaire privée, et devient un atout pour le développement. Les démarches de « haute qualité environnementale » sont encouragées. Les implications territoriales du temps travaillé et non travaillé conditionnent les politiques de l'habitat, des services et des équipements. La mise en place de politiques du temps et de dispositifs collectifs de régulation se développe.

Les espaces à vivre sont conçus spécialement en fonction des trajets et des différents âges des enfants, qui (re)deviennent un élément important de solidarité locale.

Une attention particulière concerne l'identification du maillage géographique le plus approprié pour les implantations administratives et l'action sociale, à partir des bassins de vie.²⁶

Une politique de la ville durable vise à une densification intelligente de l'espace habité. Les outils d'incitation existants (bonification des prêts, écoconditionnalité des aides publiques) sont renforcés.

Le temps hors travail joue un rôle de premier plan dans les nouveaux pôles d'attraction et dans l'aménagement du territoire, avec notamment un développement des loisirs du quotidien qui s'inscrivent dans l'espace local, avec des offres plus larges et plus accessibles.

L'Etat intervient essentiellement :

- pour canaliser davantage les tendances polarisantes au profit d'un réseau équilibré de métropoles régionales relayées par des villes moyennes ;
- pour garantir les conditions d'un développement durable limitant les nuisances et permettant une croissance des consommations sans dégrader l'environnement ;
- pour préserver la cohésion sociale et territoriale, en garantissant le maintien de services publics et l'accès de tous aux réseaux dans des conditions satisfaisantes ;
- pour imposer un raisonnement en termes de schémas de service et non pas seulement d'équipements ou infrastructures.

(V. aussi la fiche « Logement, cadre de vie »)

b) La croissance à tout prix et l'étiollement des services publics

Les régions métropoles ouvertes sur l'Europe continuent de s'affirmer dans une double logique de métropolisation et de différenciation. L'investissement des espaces périurbains demeure essentiel (les bassins de vie dépendants sont ceux dont la croissance démographique a été la plus rapide et régulière dans la période récente) : mieux équiper ces espaces devient un problème majeur dans la conception des services aux familles. La part aisée de la population se localise d'abord en fonction d'une logique résidentielle : qualité du logement, cadre de vie, proximité de l'aire urbaine de référence, aires d'éducation et de santé, vie culturelle. Les résidences secondaires se transforment en résidences principales.

De manière générale, les inégalités territoriales s'accroissent avec la vulnérabilité croissante de certaines régions face à la mondialisation. Au niveau européen, les institutions privilégient la coordination plutôt que les politiques communautaires, dans un contexte où l'élargissement de l'Union accroît les divergences entre les régions. Le renforcement des métropoles laisse de côté les espaces européens intersticiels.

Les subventions aux transports publics et les versements transport deviennent politiquement insoutenables. Répondant à une exigence permanente de reconversion, les salariés suivent l'entreprise, la notion de mobilité est encouragée (prime co-financée généralisée lors d'un déménagement), les marchés deviennent plus fluides.

La mondialisation de l'économie entraîne un fonctionnement 24h/24 des grandes entreprises, dans le cadre d'une pression forte à l'émergence d'un fonctionnement en continu des grands systèmes urbains. Le mouvement d'individualisation des modes de vie contribue à dégager des parcours temporels propres à chaque individu, avec une moindre prégnance des scissions plus ou moins ritualisées associées aux groupes sociaux.

L'accroissement des inégalités d'accès aux services, à la mobilité, aux loisirs, aux réseaux, aggrave les déséquilibres sociaux et culturels. On va vers une segmentation de la société au regard du temps, entre ceux qui travaillent beaucoup et sont amenés à acheter le temps des autres qui le vendront à bas prix sous forme de services à la personne mal rémunérés ou mal reconnus. Le marché des services à la personne est totalement déréglementé. L'activation des minima sociaux donne une priorité exclusive aux mesures d'insertion.

(V. aussi les fiches « Intégration et cohésion sociale », « Objectifs des politiques sociales », « Les Valeurs collectives »)

c) Le tout local

Le sentiment d'une efficacité décroissante de l'Etat interventionniste (ouverture sur l'Europe, décentralisation, revanche des Sud, retournement de la France atlantique, attention renouvelée pour les PME-PMI, naissance du développement local, politique des villes moyennes, technopôles, émergence de la thématique du développement social, promotion des systèmes productifs locaux, économies-territoires), favorise la délégation par l'Etat au niveau local de la maîtrise complète de l'offre de prestations, de services et d'équipements concernant les familles.

²⁶ A côté des équipements concurrentiels, des équipements de santé, des équipements d'éducation, les équipements non concurrentiels servant actuellement à définir les bassins de vie sont la gendarmerie, la perception, le notaire, l'ANPE, la maison de retraite, le bureau de poste, la crèche, la halte-garderie, l'installation sportive, l'école de musique, le cinéma, le centre multimédia.

Dans cette hypothèse, les contrats CAF sont établis exclusivement en fonction d'un projet local, sans souci d'égalisation globale de l'offre. Le développement de l'intercommunalité, des communautés d'agglomérations, des pays, nécessite un travail d'adaptation des outils contractuels de la branche. Les prestations de service sont soumises à une très forte contrainte de ressources (financement croissant par la fiscalité locale). D'abord expérimentale, même en matière de prestations légales, la territorialisation des politiques familiales permet l'adaptation des règles du droit en fonction des conditions locales.

Une forte politique de développement social local s'accompagne d'un renforcement des outils de diagnostic et d'évaluation, d'une mobilisation des outils financiers de présence territoriale, et d'une redéfinition des modalités de travail social.

L'Etat conserve peut-être un rôle stratégique, avec quelques grands objectifs, par exemple : la cohésion économique et sociale, la préservation du patrimoine naturel et culturel, une compétitivité plus équilibrée avec un développement spatial polycentrique et le renforcement des partenariats ville/campagne. Il veille également, de plus en plus difficilement, aux péréquations indispensables, compte tenu en particulier des migrations différentielles et de leurs conséquences démographiques (une Ile-de-France peuplée de jeunes adultes et avec peu d'enfants et de vieux, un Nord en déclin démographique, un littoral méditerranéen de retraités et de services à la personne...).

(V. aussi les fiches « Equipements et services collectifs », « Système politique et institutions », « Le dispositif français de sécurité sociale »)

1. DECENTRALISATION / DECONCENTRATION

1.1 DEFINITION DE LA VARIABLE

Raison pour laquelle on a choisi une telle variable, et lien avec la politique familiale

Comme tous les domaines de la réalité sociale, les phénomènes familiaux sont –à certains moments et dans certaines de leurs dimensions– pris en compte politiquement puis gérés et administrés. Il en découle des actions et programmes concourant à structurer ce qu'il est convenu d'appeler une « politique familiale ». Cette politique publique a des buts et des moyens spécifiques mais sa forme et son contenu sont également conditionnés par l'histoire et les caractéristiques de notre système institutionnel. Prendre ce dernier en considération est donc essentiel dès lors que l'on se propose de réaliser une prospective de la politique familiale. La structuration du réseau CNAF-CAF et son inscription dans les systèmes décisionnels est au cœur de cette variable.

Telle quelle, l'expression « institutions et système politique » englobe un grand nombre de tendances, de phénomènes et d'acteurs. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une variable mais d'un ensemble de variables qui, pour bien faire, mériteraient d'être étudiées séparément.

Pour que cette fiche soit faisable, et pour qu'elle soit utile à notre exercice de prospective, elle a été centrée sur les cinq principaux niveaux politiques et institutionnels : communes, départements, régions, État, Europe. Concernant la dynamique interne au système politico-administratif français –et pour ne pas empiéter sur la fiche n° 5-20– ce sont les mouvements de décentralisation, de déconcentration et de délocalisation qui seront principalement abordés.

Indicateurs ou éléments caractéristiques

Ils sont nombreux et de natures diverses. On citera entre autres :

- le nombre d'échelons de gouvernement ;
- le type de fonctionnement de chacun de ces échelons ;
- le degré d'autonomie de ces échelons ;
- le degré de développement de l'intercommunalité ;
- l'ampleur des phénomènes de supracommunalité ;
- les relations de pouvoir verticales entre ces échelons ;
- le degré de centralisation ou de décentralisation du système politique ;
- son degré de déconcentration ;
- le nombre de délocalisations ;
- l'état des finances publiques, pour chacun de ces échelons ;
- la fréquence et les caractéristiques du cumul des mandats ;
- le degré de porosité aux influences externes, en particulier bruxelloises ;
- le nombre et la rapidité des transpositions des directives européennes ;
- les caractéristiques des personnels politiques (élus) : âges, origine, partis, mandats, etc. ;
- les caractéristiques des personnels administratifs (fonctionnaires) : type de fonction publique, recrutement, statuts, responsabilités, etc. ;
- les normes juridiques encadrant l'action : lois, décrets, etc. ;
- les modes de construction de l'intérêt général ;
- la teneur et la place respective des différentes phases du processus politique (construction des problèmes publics, élaboration de solutions, prise de décisions, mise en œuvre des politiques, application sur le terrain, évaluation des résultats) ;
- etc.

1.2 RETROSPECTIVE

Les constats, les analyses dominantes

Jusque dans les années soixante ou soixante-dix (et encore aujourd'hui pour certains secteurs), la gestion publique comportait trois grandes caractéristiques : une centralisation administrative, un système politico-administratif local commandé par les fonctionnaires, des citoyens souvent réduits à des « administrés ».

La France est un pays où la centralisation politique et administrative a été particulièrement soutenue, approfondie et entretenue. Très tôt, cette puissance du centre parisien a nécessité la mise en place, sur le terrain, de relais bureaucratiques, de services extérieurs, de fonctionnaires représentant les intérêts de la capitale. Entre ce centre et cette périphérie, c'est l'administration d'État qui a servi de courroie de transmission. Dans d'autres pays, les échanges entre le gouvernement et la population ont été pris en charge par des corps intermédiaires, des partis politiques ou des

émanations de la société civile. Chez nous, les *mécanismes de centralisation* ont reposé sur les services publics, au nom de l'intérêt général, de l'égalité et de la continuité territoriale.

Une fois produites, les directives centrales devaient être adaptées à des territoires particuliers : un problème récurrent de notre gestion publique est celui de l'adéquation aux conditions locales des politiques définies nationalement. Pendant longtemps, ces *mécanismes de territorialisation* ont résulté des relations privilégiées qu'entretenaient les notables avec le préfet et les autres représentants de l'État. Ce mécanisme de régulation (« jacobinisme apprivoisé ») aboutissait à confier le contrôle du système politique local à l'État par l'arbitrage qu'y exerçaient ses fonctionnaires. Selon ce modèle, les élus locaux étaient des relais des services publics. Avec le temps se nouaient donc des alliances très fortes, où chacune des deux parties avait la capacité de faire monnayer par l'autre sa volonté de continuer la relation. Fréquentant les mêmes personnes, les fonctionnaires en arrivaient à les considérer comme « leur » clientèle d'où, très logiquement, une tendance à accepter d'en être l'avocat. Inversement, il était tout aussi naturel que les partenaires extérieurs se comportent en acheteurs de services administratifs et en protecteurs de leurs distributeurs.

Enfin, toute politique devant rencontrer ses clientèles, il faut dire quelques mots des *mécanismes de représentation* des populations et de « traitement » de leurs besoins. Il y a encore vingt ou trente ans (et toujours aujourd'hui dans certains domaines), les rapports entre système politique et système social étaient principalement médiés par les administrations déconcentrées. Localement, les services d'État tendaient à monopoliser les échanges entre décideurs et populations. Ils étaient en prise directe sur le milieu local, lequel était caractérisé par une grande diversité culturelle et une faiblesse des engagements partisans. Les services publics cooptaient les leaders d'opinion et contrôlaient la diffusion des normes de gouvernement. Ils plaçaient *leurs* procédures et *leurs* programmes, diffusaient *leurs* normes et *leurs* morales auprès de citoyens réduits à des « usagers » et des « administrés » placés sur des marchés captifs.

1.3 PROSPECTIVE

Le repérage des tendances fortes

1. Un affaiblissement relatif de l'État

L'État est un macro-concept, une fiction légale, une représentation mentale unifiée des principales institutions nationales concourant au développement de la société. Pour certains, l'État a plus fait la France que la France n'a fait son État. Derrière le clinquant de la formule se cache une réalité historique dont les effets se font toujours sentir : notre pays représente le type idéal de l'État-nation fortement intégré autour d'un peuple, d'un territoire, d'une culture et d'une langue.

Ce qui nous intéresse ici, c'est « l'État-providence », ou plus précisément « l'État social », donc l'ensemble des institutions étatiques qui après avoir accordé des droits civiques au XVIII^e siècle, puis des droits politiques au XIX^e, ont garanti des droits socio-économiques au XX^e (Marshall).

Cet « État des politiques sociales », qui s'est largement développé dans l'après-guerre, a commencé à être critiqué à la fin des années 1970. Par la suite, certains ont pronostiqué des « crises fiscales », ainsi que des « crises de légitimité » ou des « crises de rationalité ». D'autres soulignent que l'État moderne doit être un État « modeste », « stratège », « régulateur » ou « animateur ». Dans le même temps, *a contrario*, l'État-social est constamment célébré, renforcé, étendu et modernisé. On note donc une tension constante entre la critique de l'État et l'appel à l'État, entre les discours sur la crise d'un État bouc-émissaire et les paroles qui en appellent au retour de l'État providentiel. Ces attentes et discours ambivalents ne pourront que se prolonger demain.

Rien que dans le champ du social, les tâches présentes et futures de l'État sont considérables : approfondissement de la convergence européenne, maîtrise des risques sanitaires et sociaux, sécurisation des trajectoires de vie, investissement en capital humain, réforme de la « réforme des retraites », maîtrise des conséquences du vieillissement de la population, santé et dépendance, politique de la ville, péréquations territoriales et transferts sociaux, nouvelles frontières entre secteur privé et secteur public, accès aux droits et citoyenneté, rénovation des relations État-patronat-syndicats, etc.

Contre l'ancienne vision d'une raison étatiste-centraliste qui surplombe la société, certains théoriciens étrangers développent l'idée d'une solidarité mieux enracinée dans les rapports sociaux. Contre les politiques uniformes et réglementaires, ils parient sur les capacités d'auto-organisation des associations et de la société civile : la « société providence ». Pour passer de l'égalité des conditions à l'égalité des chances, ils proposent de remplacer les « dépenses passives » par des « politiques actives », de développer les actions préventives en amont pour limiter le curatif en aval. Pour eux, tout programme public devrait offrir des contreparties à la communauté, tout travail social devrait comporter un système de contraintes et de responsabilité individuelle.

Il n'est pas sûr que toutes ces idées soient défendables, ni qu'elles soient adaptées à la situation française. Toutes méritent d'être discutées. En particulier, l'État serait le mieux placé pour engager des réflexions sur les rapports entre égalité, équité et justice. Pour l'instant, dans notre façon d'aborder les débats anglo-saxons, nous avons fait comme si ces mots n'étaient que des concepts sans réalité ; les évolutions sociales vont nous pousser à réviser nos jugements. Quelles différences peut-on faire entre ces trois notions ? Qu'est-ce qu'une inégalité juste, et une inégalité injuste ?

À quelles conditions une égalité est-elle équitable, ou inéquitable ? Les réponses à ces questions occuperont les prochaines années.

Évidemment, « l'affaiblissement » de l'État dont on vient de discuter se comprend au sens relatif et non pas absolu. Les questions qui viennent d'être évoquées sont assez étrangères à celle du « plus » ou « moins » d'État : le plus est déjà sous nos yeux et aucune société ne tolérerait rien de moins.

Cet affaiblissement de l'État provient en partie de la tendance à la décentralisation de notre système politique. Il résulte également, pour ce qui est de l'État central, du mouvement de déconcentration engagé depuis maintenant une vingtaine d'années. On peut d'ailleurs noter que la branche famille a été à l'avant-garde de ces tendances puisqu'elle a engagé, avant même les lois Defferre, des expériences de décentralisation (à l'époque, les conseils étaient élus) et de déconcentration (non remontée des dossiers locaux de subvention). Ces deux séries d'expériences étaient conjointes, ce qui peut nous amener à parler, pour les qualifier, de « déconcentration ». Très tôt, cette territorialisation de la politique familiale a engendré une mécanique vertueuse en matière de gestion de dossiers et de critères d'attribution des dotations. Le tout s'est accompagné de la mise en place d'outils d'évaluation des besoins sociaux locaux (péréquation territoriale). Pour ce qui est du présent, on ne peut plus tellement parler de déconcentration ni de décentralisation ; la tendance serait même plutôt, depuis le milieu des années 1990, à la recentralisation. Cependant, la délocalisation des structures reste, elle, croissante.

2. L'Europe en matière de politiques sociales

D'un point de vue institutionnel, l'Europe est un formidable succès qui dépasse l'espérance de ses pères fondateurs. Le chemin parcouru, considérable, est digne de l'histoire de cette partie du monde où se conscientisa l'expérience collective du « vivre ensemble ». La construction européenne a entraîné un élargissement de l'espace public (rapports sociaux, échanges culturels, informations, communications) en même temps qu'une extension de notre sphère politique (valeurs, finalités, droit). Nous vivons le temps de l'expansion de notre système de gestion publique aux dimensions de l'espace européen. Il n'y a pas nous *et* l'Europe ; l'Europe *c'est* nous.

Cette émulation et cette altérité européennes, enrichissantes, vitales, sont en même temps porteuses de tendances déstabilisantes : multiplication des espaces de négociation, concurrence des centres politiques, ouverture des sociétés civiles, juridicisation puis judiciarisation des rapports sociaux, construction d'un État supranational, transferts de souveraineté, accumulations bureaucratiques, etc. Mais demain, quoiqu'il arrive, nous serons « condamnés » (bienheureuse obligation) à poursuivre sur la même voie. Nous sommes et serons face à l'obligation morale élémentaire de croire, et de réaliser, ce projet humain de « paix perpétuelle ».

Il n'existe pas, au sens strict, *d'Europe sociale*. Dans les années 1950-70, le secteur social n'était pas un enjeu de la construction européenne. Puisque le « progrès » était principalement attendu de la croissance économique, il fallait surtout favoriser la circulation des marchandises et, secondairement, supprimer les discriminations à l'embauche. Au fil des années 1980, le « social » a commencé à apparaître de façon autonome : circulation des travailleurs, licenciement économique, égalité hommes-femmes, etc. Néanmoins, l'affirmation du principe de subsidiarité empêchait toute intervention supranationale. Aujourd'hui, tout en promouvant de nouveaux enjeux (conditions de santé, sécurité du travail, dialogue et négociation, transfert des droits acquis), l'Europe répète qu'il n'est pas question d'aller vers une harmonisation des systèmes de protection. La Commission ne voulant pas entrer dans des politiques redistributives, et encore moins dans un « État-providence européen », libre à chaque pays de s'organiser au mieux en fonction de sa culture et de ses habitudes.

A défaut *d'Europe sociale*, il existe donc « seulement » une *Europe des protections sociales* : couvertures universelles, niveaux des prestations, respect des droits des personnes, palette de risques couverts, diversité des techniques et des procédures, prises en charge individuelles et collectives, complémentarité des actions locales et centrales, etc.

Au-delà des différences nationales, les convergences sont de plus en plus marquées. Les systèmes bismarckiens assurantiels à solidarité professionnelle empruntent de plus en plus aux systèmes beveridgiens à sécurité nationale, et réciproquement. Les systèmes nordiques à régulation collective et à dépenses fortes se rapprochent des systèmes latins où les solidarités familiales ont toujours été plus importantes. Enfin, on note des convergences sur le plan financier : réforme des allocations chômage, conditionnalité d'accès, meilleur ciblage des prestations, renforcement des contrôles, extension des revenus minimum, passage de politiques d'allocation à des politiques d'insertion, diminution des niveaux de remboursement des dépenses maladie, etc. Autant de tendances structurelles qui devraient valoir dans les prochaines décennies.

3. Le développement de nouveaux mécanismes de centralisation politique

Dans les relations verticales entre le centre et la périphérie, l'affaiblissement des services publics va de pair avec un renforcement de la filière politique. Dorénavant, la mise en œuvre des politiques repose moins sur le travail étatique que sur les échanges entre communes, départements et régions. Le gouvernement parisien, longtemps dominant, cède la place à des configurations changeantes d'acteurs gouvernants.

Cette imbrication de niveaux de gouvernement est particulièrement forte en matière d'aménagement, d'infrastructures, de développement économique, de gestion urbaine, de politique culturelle, de transports, autant de domaines polyvalents qui induisent des financements croisés et où l'État n'est plus qu'un acteur parmi d'autres.

En revanche, cette imbrication est plus limitée dans le champ des politiques sociales, encore traditionnelles, assez compartimentées, où chaque échelon et chaque institution restent attaché à « leurs » problèmes sociaux.

Dans l'ensemble, cet enchevêtrement de programmes et de financements fait que les acteurs publics ne peuvent plus s'appuyer sur l'ancienne délimitation entre « affaires locales » et « affaires nationales ». Il n'y a pas un seul bloc de compétences qui soit parfaitement distribué ou partagé entre tel ou tel niveau de collectivités.

Plus globalement, les nouveaux mécanismes de centralisation ont produit une disjonction entre le « service public » apparenté à l'État et « l'intérêt général » pris en charge par l'ensemble des collectivités politiques. Si l'État est encore maître de ses compétences, il n'est déjà plus propriétaire des problèmes publics. Pendant longtemps, face à des collectivités faibles et dominées, cet État a été amené à identifier les problèmes, à sélectionner les meilleures solutions et à mettre en œuvre des programmes d'action. Aujourd'hui, et de plus en plus demain selon les spécialistes, ce sont les collectivités qui fixent les priorités, définissent les problèmes et cherchent à les maîtriser.

Au-delà des réformes décentralisatrices des années quatre-vingt et de l'acte II engagé récemment, la tendance lourde affirmée consiste en *une véritable décentralisation structurelle de notre système politique*.

4. L'affirmation de nouveaux processus de représentation

D'après les spécialistes, les circuits administratifs de médiation de la société civile sont et seront de plus en plus remplacés demain par des circuits à caractère politique. Ce sont les collectivités locales et leurs satellites qui tendront à maîtriser les échanges entre le système politico-administratif et le système social. Elles disposent des moyens, des compétences et de la légitimité nécessaires à l'articulation et à l'agrégation des intérêts locaux.

D'un point de vue ascendant tout d'abord, les acteurs sociaux s'adressent de moins en moins aux services extérieurs et de plus en plus aux collectivités décentralisées. Ces dernières ont une *capacité responsive* d'intégration des demandes locales ; elles sont devenues les nouveaux pôles structurants des remontées démocratiques représentatives.

D'un point de vue descendant, ensuite, les collectivités ont acquis un nouveau rôle de *distributeur* de services et de ressources. L'application des programmes étatiques passe de moins en moins par les administrations déconcentrées ; ce sont les régions, les départements et les communes qui territorialisent les normes de gouvernement. Les échelons locaux ne sont plus de simples courroies de transmission mais ils exercent un contre-pouvoir et développent de vraies politiques publiques.

Plusieurs facteurs expliquent cette montée en puissance. Il faut noter en particulier que les collectivités sont souvent plus et mieux en « prise directe » avec les besoins. Par ailleurs, alors que les administrations sont monofonctionnelles ou monocatégorielles, les collectivités sont, elles, capables de couvrir et d'intégrer *différentes* formes de besoins : elles appréhendent la demande sociale par le quadruple registre de « l'électeur », de « l'utilisateur », du « client » et du « sujet », et cette richesse de relations continuera à constituer demain un excellent facteur d'adaptation.

5. De nouvelles relations entre acteurs périphériques

Outre ces tendances touchant aux mécanismes de centralisation et de représentation, on note une transformation des relations internes au système politico-administratif local. Aujourd'hui, les élus et leurs soutiens se sont affranchis des services publics et ils ont approfondi les relations avec de nouvelles catégories d'acteurs : établissements publics, associations, groupes socioprofessionnels, et surtout entreprises privées et bureaux d'étude.

Alors que les services de l'État ont disposé, pendant longtemps, d'un monopole de l'expertise, la complexification de la société locale réclame maintenant des savoirs partagés. Avec l'essor des acteurs privés, le centre de gravité des systèmes d'action se déplace : autrefois situé dans les interactions politico-administratives, il se trouvera demain de plus en plus incorporé aux rapports élus-experts, collectivités-entreprises.

Ce recours à l'expertise et au marché transforme en profondeur la gestion publique. Alors que le fonctionnaire disposait de l'autorité conférée par sa fonction de représentation de l'intérêt général, l'expert est plus dans la logique de compétence de « celui qui sait ». En osmose avec les évolutions de la société « du risque », société « post-industrielle », il s'approprie toujours plus efficacement les interprétations et les significations qui peuvent être données aux transformations de la réalité sociale.

Le recours à ces experts privés transforme en profondeur l'exercice du pouvoir. Bien souvent, ils sont des ressources utilisées par les collectivités dans leurs relations avec les administrations d'État. Plus précisément, la manipulation des services publics par les élus repose sur l'instrumentalisation des contributions des experts. Et encore plus lorsqu'il s'agit d'experts scientifiques.

Grâce à ces contributions, les collectivités territoriales ne planifient pas moins que les agences étatiques. Elles planifient même selon des procédés (certes édulcorés et simplifiés) dont l'origine étatique ne fait aucun doute. Autrefois prisonnières du savoir intuitif, du calendrier électoral, des arrangements locaux, elles fondent aujourd'hui leurs politiques sur des connaissances plus rationnelles et construites.

Des incertitudes importantes

- Quel avenir et quel calendrier pour l'émergence d'un véritable pouvoir d'agglomération, d'un pouvoir de ville intégré au-delà des frontières communales ?
- Quelle future articulation des villes et des régions, des compétences des agglomérations et des compétences des pôles urbains ?
- Quel nouvel équilibre demain entre intercommunalité et supracommunalité ?
- Jusqu'à quand l'« égalité », norme suprême du Conseil Constitutionnel, servira-t-elle de cadre à nos réformes publiques ? Quid du passage à la norme équité, et de ses conséquences en matière de développement local ?
- Quel avenir pour les cantons ?
- Quel rééquilibrage possible de la sur-représentation actuelle du rural par rapport à l'urbain ? Un décalage entre le pays élu et le pays réel ? Une nécessaire évolution des modes de scrutin ?
- Demain, quels statut et rôle des préfets ? Qu'en sera-t-il du rattachement actuel au ministère de l'Intérieur ? Des préfets responsables de l'ordre et de la sécurité, ou des préfets animateurs des politiques publiques et du partenariat local ?
- Quels découpage et redécoupage des régions ? Pour quelles compétences réglementaires à terme ?
- Quel avenir des départements, coincés entre la montée en puissance des intercommunalités et l'affirmation du niveau régional ? Redécoupage ? Suppression ? Processus lent de dévitalisation ?
- Quel avenir de la carte communale, émietlée en 36 000 communes ?
- Quels inconvénients et avantages du cumul des mandats ? Faut-il le limiter davantage, et jusqu'où ?
- Quel avenir des tutelles administratives ? Et du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ?
- Comment sécuriser la trajectoire de vie des hommes politiques ? Comment mieux assurer des garanties de salaire, des garanties professionnelles ? Comment favoriser leur formation ?
- **Une généralisation possible de la loi PLM ? En taillant des espaces démocratiques de 10 000 à 20 000 habitants qui auraient les mêmes droits que des villages ?**
- Quel avenir pour la taxe professionnelle rénovée ? Quels sont ses effets actuels sur le dynamisme économique et la ségrégation géographique des activités ?
- Sécurité et tranquillité publiques au niveau local : comment mieux les assurer localement en tirant profit de la dynamique de décentralisation ?
- Les liens entre décentralisation et finances publiques ? Une corrélation positive ou négative ? Comment éviter que la multiplication et le renforcement des pouvoirs locaux ne se traduisent par une prolifération des projets ?
- Décentralisation des pouvoirs et « société de confiance » : quel contrat social construire au niveau local ?
- Quel avenir pour les procédures d'expérimentation ?
- Quel destin de la « clause générale de compétence » ?
- Quid de l'affaiblissement des capacités réflexives et stratégiques de l'État ? De nombreux observateurs pensent que ces capacités sont en diminution. Convient-il de tout faire pour limiter cette érosion ou faut-il considérer qu'elle correspond aux inévitables mouvements historiques de rétraction et d'expansion des fonctions étatiques ?
- Quid de la fonction internationale et européenne de notre administration et des agences ou établissements publics ? De nombreux observateurs pointent là une faiblesse particulière de notre pays et stigmatisent le peu de

capacités de nos institutions à s'organiser en termes d'anticipation et d'influence (entre autres à Bruxelles). Saurons-nous développer l'interministérialité et le portage de nos intérêts par le SGCI, et faire valoir nos priorités au niveau international ?

- Quel avenir des CAF ?

Les hypothèses pour la période 2005-2015

Hypothèse 1 : Une dynamique relative de recentralisation

Suite à des événements importants qui dépassent largement les enjeux propres à notre système de gestion publique (crise politique ou économique, survenue de risques majeurs, dérives antidémocratiques de certains partis, conflits intra-européens, etc.) des compétences reviennent partiellement ou totalement du côté de l'État. Dans certains cas, le retour s'opère vers l'échelon déconcentré. Dans d'autres, c'est le niveau central qui « récupère » la responsabilité de gestion. Une minorité d'acteurs critique cette réétatisation ; la majorité l'approuve en évoquant la nécessité de l'ordre public. Sur la période, il y a donc une bonne résistance des institutions étatiques, des financements gouvernementaux, des normes et prescriptions administratives, des politiques centrales, de la morale des fonctionnaires et des productions symboliques de l'État.

Hypothèse 2 : Poursuite progressive de la décentralisation

Les transferts de compétences se poursuivent au profit des collectivités territoriales. La possibilité est donnée aux EPCI d'expérimenter une compétence d'État en vue de leur transfert ultérieur vers eux. Se produit une ouverture (absolue et relative) de l'éventail des expériences à de nouveaux domaines en vue de transferts de compétences. L'élection des élus communautaires se fait au suffrage universel direct. Les EPCI disposent de nouveaux transferts de compétences. Parallèlement, le contrôle de légalité s'allège et le nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission diminue. Les contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes se font de plus en plus distants. Les statuts de la Région et du Département sont relativement stables, mais leurs pouvoirs effectifs sur la gestion publique ne cessent de s'étendre. En revanche, le statut des communes évolue pour tenir compte du développement de l'intercommunalité. D'ici cinq ou six ans, il devient nécessaire d'octroyer un statut spécifique aux communautés, lequel emprunte à la fois à celui des collectivités territoriales et des établissements publics. En 2015, les communautés sont la cellule de base de la vie politique locale, un peu comme le sont les communes aujourd'hui. On résout alors indirectement, sans l'avoir jamais véritablement posé, le problème de l'émiettement communal : 3 000 communautés se substituent, sans conflit, à 36.000 communes. Certains essaient alors de mettre la commune davantage au service du citoyen, mais cette volonté ne se traduit pas par des avancées démocratiques significatives. Tout ceci ne passe pas par un grand acte III de la décentralisation mais par des avancées continues et coordonnées. Ce scénario comporte l'affirmation d'une « société-providence » qui, sans s'opposer ou déconstruire « l'État providence », l'oblige à transformer ses modes d'intervention. Dans la même logique, la décentralisation est de plus en plus directement prise en charge par des acteurs de la « société civile ».

Hypothèse 3 : Une décentralisation par à-coups et crises

D'ici 2015, suite à des événements nationaux (raz-de-marée d'un parti à des élections territoriales, forte rotation du personnel politique au plus haut niveau de l'État, grande vague de manifestations et de protestations collectives, etc.) interviennent à plusieurs reprises des réformes législatives et/ou réglementaires qui modifient assez brusquement les statuts des collectivités et la répartition des compétences entre elles. À l'occasion de mesures nouvelles, l'État attribue tout ou partie d'une responsabilité aux élus locaux. En revanche, on note assez peu de lancements d'expérimentations. Malgré ces à-coups, chaque niveau gère ses propres affaires, les sources de financements restent bien identifiées, de même que les normes juridiques et règles de fonctionnement du système politique. Comme dans l'hypothèse 2, les différents échelons coordonnent leurs actions, les décisions sont concertées, les financements sont croisés, les stratégies sont définies en commun, l'évaluation des résultats est collective, on se rapproche de ce que certains appellent la « gouvernance ».

Pour chacune de ces hypothèses, il convient d'envisager trois niveaux d'action simultanés pour les CAF : un niveau centralisé (les CAF sont des agents), un niveau déconcentré (les CAF sont des acteurs) et un niveau décentralisé (les CAF sont des auteurs).

2. EVOLUTION DE LA COUVERTURE DES RISQUES SOCIAUX

Principales fiches reliées :

1.2, *Emploi et travail* ; 2.10, *Intégration et cohésion sociale* ; 3.12, *Les valeurs collectives* ; 4.17, *Logement et cadre de vie* ; 5.19, *Finalités de l'action publique* ; 5.21, *Comptes de la nation* ; 6.27, *Le pilotage du dispositif de sécurité sociale* ; 6.28, *Politique de lutte contre l'exclusion*.

2.1 DEFINITION DE LA VARIABLE

Chercher à cerner l'étendue des politiques sociales, c'est déjà se pencher sur leurs finalités.

Héritières lointaines du traitement de la question sociale, les politiques sociales peuvent être définies, suivant M.-T. Join-Lambert, comme l'ensemble des mesures mises en place pour rendre gouvernable une société ayant opté pour un régime démocratique, dans le cadre d'un système économique libéral, et visant à transformer les conditions de vie des salariés et à éviter la désagrégation des liens sociaux.

Ces politiques concernent la régulation des activités privées, le transfert de ressources monétaires, la fourniture de biens ou de services. Les derniers gouvernements ont eu tendance à les organiser en deux blocs distincts : l'un, qui a pour finalité la cohésion sociale, en tant qu'aboutissement d'un meilleur fonctionnement du marché du travail et du logement ; l'autre, qui vise à prévenir le risque sur la base d'un principe de solidarité ou d'assurance (santé, famille, vieillesse, dépendance, handicap).

Le gouvernement actuel conserve le même principe d'organisation : emploi, travail, insertion professionnelle des jeunes, logement, parité, sont au service de la cohésion sociale ; les cibles redevables d'une politique de protection soit assurantielle, soit de solidarité –personnes âgées, enfants et familles, handicapés ...– sont du ressort du ministère en charge de la sécurité sociale.

En amont sans doute de l'énoncé de finalités, reste un problème majeur : jusqu'où doivent aller les politiques sociales ? par quels moyens ? s'appuyant sur quels acteurs ? Ce débat se confond partiellement avec celui sur l'étendue des interventions de l'Etat-providence (de l'Etat tout court) et sur leurs modalités de mise en œuvre. Solution élégante pour ne pas trancher, l'égalité des chances, version consensuelle et négociable d'une vieille devise républicaine, fait son entrée dans le gouvernement.

Dans un cadre plus large, Didier Tabuteau propose le classement suivant afin de décrire les modalités actuelles de couverture de l'ensemble des risques :

- **assurances sociales contre les risques redoutés** : chômage, maladie, accidents du travail ;
- **assurances sociales contre les risques souhaités** : vieillesse, famille ;
- **action et aide sociale** (RMI, minimum vieillesse, allocation pour les adultes handicapés), c'est-à-dire ce qui est issu de la charité privée puis publique ;
- **législations spéciales**, qui se développent de plus en plus : victimes d'accidents nucléaires, victimes d'agroupements, victimes d'infraction pénales, victimes d'actes de terrorisme, victimes de risques liés au don du sang, etc. ;
- **assurances classiques obligatoires** : responsabilité civile du locataire, assurance automobile ;
- **assurances volontaires** : responsabilité civile personnelle, garantie des accidents de la vie, assurances décès ;
- **droit de la responsabilité** : Code civil, arrêt Mercier de 1936 sur la responsabilité médicale, arrêt Perruche de 2000, arrêt Bianchi de 1993 sur la responsabilité sans risque.

Politiques sociales, politiques économiques

- **Toute politique a un volet social** ; toutes ne sont pas pour autant considérées sociales. La frontière est rarement nette, et peut varier dans le temps, pas nécessairement en fonction d'une alternance politique. Les équipements pour la petite enfance sont du ressort de l'action sociale, mais pas la route qui y conduit, l'éducation et la formation professionnelle des jeunes n'appartiennent pas à la même sphère du social.
- **Toute politique sociale a des conséquences économiques** (désirées ou non, directes ou indirectes). D'une part, les politiques sociales créent des emplois (des techniciens conseils de la branche famille aux CIVIS des associations à but non lucratif). D'autre part, les politiques sociales jouent un rôle contra cycliques : en maintenant un pouvoir d'achat aux ménages en fin de cycle de croissance, elle contribuent à lisser ce dernier. Enfin, certains courants d'extrême gauche considèrent que les politiques sociales, en allouant un minimum de ressources, permettent le maintien de l'ordre social et ainsi la poursuite des politiques économiques génératrices d'inégalités. En sens contraire, on peut accuser les politiques sociales de faire obstacle à la croissance en faussant le fonctionnement du marché, en détournant de l'effort et du travail. Effet paradoxal, les allègements des charges sociales deviennent des mesures de politique sociale.

Toute politique sociale est ainsi contrainte par l'économique. Si les enjeux financiers majeurs se situent du côté des grands risques assurantiels, les liens avec l'économie sont particulièrement complexes pour deux secteurs frontière, dont l'appartenance aux politiques sociales ne peut être que partielle et problématique : le logement et l'emploi.

Volet social d'un secteur d'activité avant tout économique, la politique du logement affiche des finalités multiples, pouvant aller de l'avènement d'une démocratie de propriétaires à un composant de la lutte contre l'exclusion.

La politique de l'emploi n'est pas la simple addition de deux politiques traditionnelles (assurance chômage d'une part, conditions de travail et relations collectives d'autre part) : elle a pour ambition et pour condition d'articuler dimensions sociales et logiques économiques. Politique d'aides multiples à l'efficacité difficilement évaluable, c'est aussi une politique des taux d'activité (des jeunes, des femmes, des seniors ...), de la formation professionnelle, de l'immigration, de la mobilité sociale. Plus qu'à celui de la politique des revenus, c'est à son niveau que se déroule aujourd'hui **le débat permanent entre le social et la croissance**, sur fond de recettes peu ou pas efficaces, « résistances aux réformes », désincitation et autres effets pervers.

Protection sociale, action sociale

La définition des grands risques couverts par la protection sociale ne souffre pas de trop d'ambiguïté. Au-delà de la simple couverture du risque, il n'en va pas de même pour d'autres effets recherchés (redistribution verticale / horizontale, contributivité).

Des opinions contradictoires peuvent exister en matière de redistribution. L'acceptation de politiques ciblées s'accompagne d'une forte demande d'universalité pour les prestations de nature assurantielle.

Etes-vous tout à fait, plutôt, peu ou pas du tout d'accord avec l'affirmation suivante :
« Il y a trop de prestations familiales qui ne sont accordées qu'aux plus défavorisés » ?

(en %)

	1992	1995	2002	2003	2004
. Tout à fait d'accord	9	14	15	15	16
. Plutôt d'accord	17 } 26	20 } 34	22 } 37	25 } 40	23 } 39
. Peu d'accord	28	22	30	31	30
. Pas du tout d'accord	35 } 63	29 } 51	30 } 60	26 } 57	29 } 59
. Ne sait pas	12	15	3	3	3
Total.....		100	100	100	100

CREDOC

à votre avis... devrait-elle bénéficier uniquement à ceux qui cotisent, uniquement à ceux qui ne peuvent pas ou n'ont pas les moyens de s'en sortir seuls (« aux pauvres » dans le tableau) ou à tous sans distinction de catégories sociales et de statut professionnel ?

T 06		2000	2001	2002	2004
L'assurance maladie	A tous	73	71	73	86
	Uniquement à ceux qui cotisent	18	19	18	9
	Uniquement « aux pauvres »	7	8	8	4
Les retraites	A tous	65	62	64	70
	Uniquement à ceux qui cotisent	28	28	29	26
	Uniquement « aux pauvres »	5	7	6	3
La prestation dépendance	A tous	NP	NP	NP	69
	Uniquement à ceux qui cotisent	NP	NP	NP	11
	Uniquement « aux pauvres »	NP	NP	NP	18
Les allocations familiales	A tous	62	59	62	65
	Uniquement à ceux qui cotisent	15	16	16	12
	Uniquement « aux pauvres »	21	22	20	21
Les allocations de chômage	A tous	59	56	59	62
	Uniquement à ceux qui cotisent	24	25	27	25
	Uniquement « aux pauvres »	15	16	13	12

lecture : NP = question non posée
Source : baromètre Drees

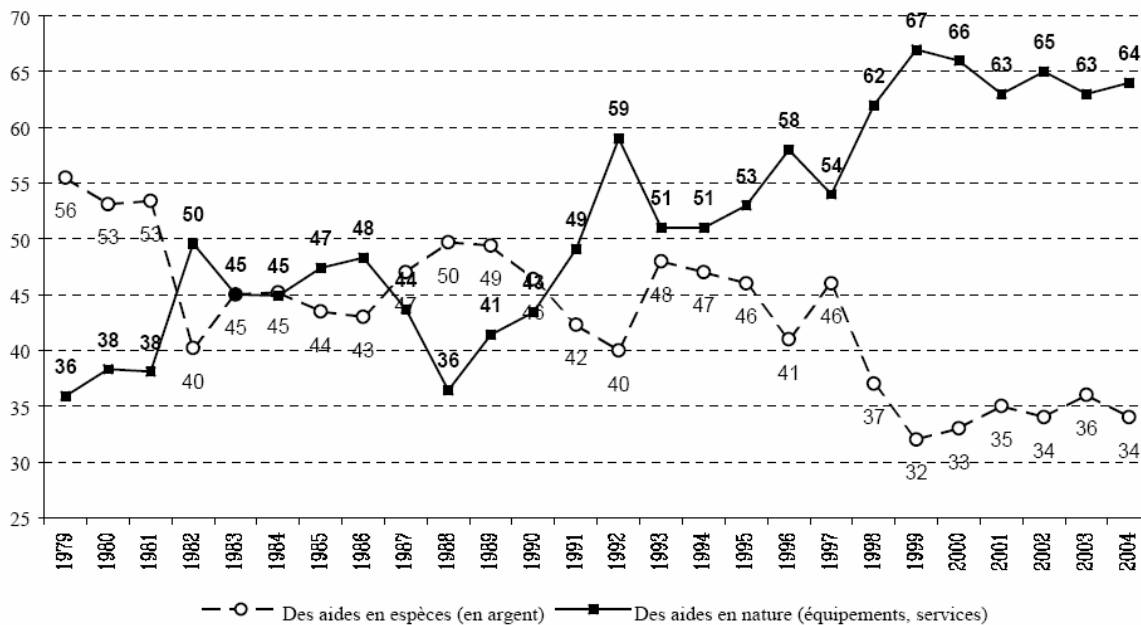
DREES

L'action sociale se présente comme un complément des politiques de protection sociale ; ciblée, non contributive, héritière des lois d'assistances, elle répond à des besoins que le système de protection sociale a du mal à prendre en compte, notamment pour préserver la cohésion sociale et pour aider les personnes ou les groupes les plus fragiles à mieux vivre, à acquérir ou à préserver leur autonomie et à s'adapter au milieu social environnant. Ses finalités sont constamment réinterrogées, ses modalités aussi. L'aide sociale s'est substituée en 1953 à l'assistance publique. On la croyait vouée à la disparition, elle ne cesse de prendre de l'importance. L'accès aux prestations d'aide sociale est fondé sur l'appréciation de la situation personnelle du demandeur et s'avère subsidiaire, c'est-à-dire n'intervient que lorsque les autres solidarités se révèlent défailtantes.

Tout en continuant à s'adresser à des catégories de population définies (personnes handicapées, personnes âgées, enfants en danger ...), l'action sociale vise prioritairement à lutter contre des situations d'exclusion caractérisées par des problèmes multiples et complexes (d'emploi, de santé, de logement, d'éducation ...).

Mais rien n'est simple. Les principales professions sociales sont centrées sur la famille, l'éducation et l'animation. Or, en matière de famille, la tendance est plutôt à la « mixité » (une absence de ciblage ?), qu'il s'agisse d'appui à la parentalité, d'équipements, ou de vie sociale. Cette tendance paraît en accord avec la préférence accordée par les familles aux équipements et aux services ouverts à tout le monde. Mais un ciblage de fait existe le plus souvent (tout le monde peut aller à la PMI, mais tout le monde n'y va pas).

Entre les deux solutions suivantes, laquelle vous semble préférable pour mieux aider les familles ?



CREDOC

Finalités, objectifs, moyens

Dans la chaîne qui va des moyens aux finalités en passant par les produits et les résultats, c'est au niveau qui intéresse le plus directement la population, celui des résultats, que les buts des politiques risquent d'être le moins bien définis.

On distingue en général deux niveaux : **les finalités qualitatives et intemporelles** (un effort persistant, orienté vers un objectif, utilisant divers moyens et entraînant une adaptation progressive à l'obtention du but recherché), **les objectifs précis**, datés et quantifiés.

Les grandes finalités paraissent relativement stables dans le temps, mais leur haut niveau de généralité permet tout sous-entendu, et leur hiérarchie (dont dépend aussi leur mise en œuvre effective) est question de décryptage. Une même politique de compensation du coût de l'enfant peut viser la natalité, correspondre à une exigence de parité, vouloir favoriser le retour de la femme au foyer. La finalité nataliste elle-même se décline en version individualiste (désir d'enfant), economiciste, générationnelle, robustement nationale, etc. L'harmonie des mondes peut faire coïncider ces différentes versions. Les débats autour de la mise en place du RMI l'ont en leur temps bien montré : une même mesure peut renvoyer à un ensemble de motivations bien différentes, morales ou économiques, humanitaires ou politiques.

Le débat public n'aborde souvent les finalités que de façon indirecte : qui doit s'en charger, comment, au prix de quoi, au bénéfice et aux dépens de qui, avec quels effets pervers ? Assurer une vie décente aux vieux, certes : mais dans le cadre d'une assurance obligatoire contributive ? d'une assurance personnelle, éventuellement assortie d'une exemption fiscale ? d'un fonds de solidarité ? d'un soutien aux solidarités dites naturelles ? d'une compensation individualisée ? Faire face au chômage, certes : mais par le biais d'un soutien financier aux initiatives et aux entrepreneurs ? par l'assurance ? par le soutien à la croissance ? par une politique de formation et d'« employabilité » ? par une réécriture du code du travail ? Autant de choix techniques ou politiques qui traduisent des nuances voire des oppositions dans les valeurs, et donc dans les finalités. Sans remettre en cause l'objectif affiché, chaque choix s'inspire de critères de légitimité d'un autre niveau : récompenser l'initiative ou compenser le risque, ne rien donner pour rien ou partager les fruits de la croissance ... **Par la contribution qu'ils apportent aux débats techniques sur la faisabilité et les moyens, les organismes chargés de la mise en œuvre des politiques sociales, au-delà de leur neutralité de principe, participent directement à la définition des objectifs réels des politiques en question.**

Autour de « finalités » plutôt consensuelles, on s'interroge ainsi sur les modes d'action permettant de réaliser les objectifs affichés. Privilégier l'assistance ou l'assurance, le marché ou l'Etat, l'aide sociale ou la famille, les équipements pour tous ou les barèmes ciblés, renvoie bien à une vision du monde – à un agencement de moyens et de fins. Entre les finalités affichées et l'action réelle se glissent le plus souvent des principes idéologiques et des représentations orientées des mécanismes en jeu. On peut en voir des exemples dans les débats entre prévention du risque et aléa moral, entre maintien du revenu et désincitation au retour à l'emploi, entre responsabilités individuelles, solidarités « naturelles » (lien de filiation, participation élective ou organique, citoyenneté) et solidarités collectives.

Face au côté incantatoire des grandes finalités (des principes partagés, et des indicateurs de résultats tous dans le rouge), on veut privilégier aujourd'hui les objectifs précis et mesurables, sans tomber pour autant dans le travers d'indicateurs de moyens : éradication de la pauvreté des enfants, égalité hommes-femmes, atteinte du niveau V de formation pour l'ensemble d'une classe de jeunes.

Mais le plus souvent, le débat sur les finalités s'efface derrière la discussion sur les critères d'accès, le niveau de la prestation, le mode de financement, la structure de décision. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit surtout de contenir les dépenses. Les mesures techniques sont alors au service d'une stratégie d' « évitement des blâmes », visant à éviter de se voir imputer les conséquences négatives du changement. « Respecter les critères de Maastricht » devient ainsi une « finalité » à part entière.

2.2 INDICATEURS

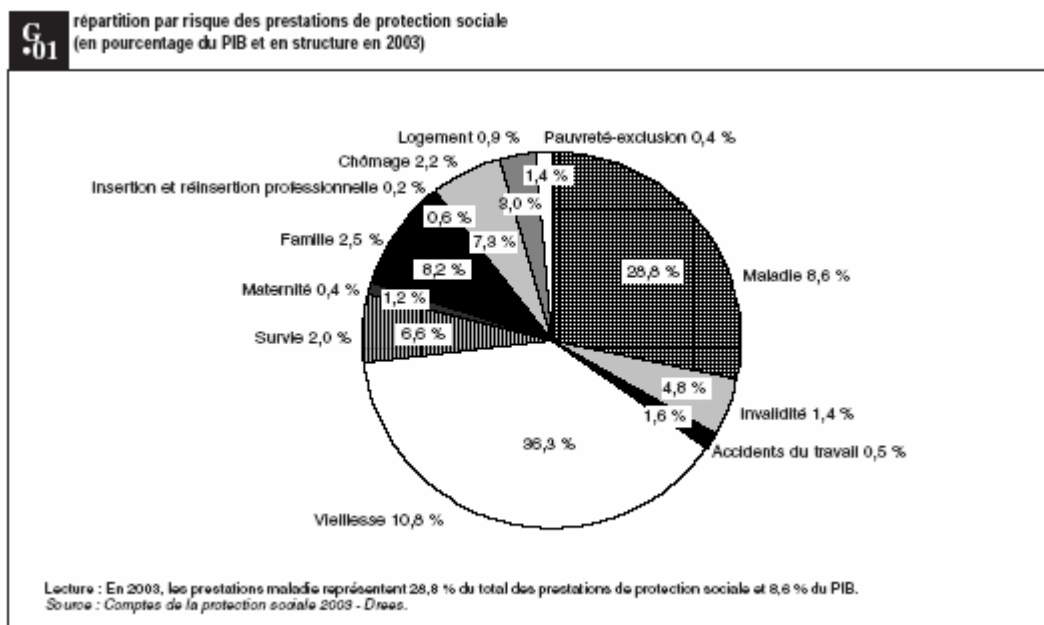
La LOLF devrait permettre de voir plus clair dans les objectifs des politiques sociales et dans leur réalisation.

Le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », par exemple, se décline en quatre actions déclinées en objectifs du point de vue du citoyen et de l'utilisateur, chaque objectif étant bien entendu assorti d'indicateurs. La mission interministérielle « Ville et logement » comporte 4 programmes (rénovation urbaine, équité sociale et territoriale, aide à l'accès au logement, développement et amélioration de l'offre de logement) et 13 actions, chacune avec ses objectifs et leur batterie d'indicateurs. On manque cependant de recul pour suivre à partir de ces indicateurs d'éventuels infléchissements dans le temps des finalités des politiques sociales, sur la base notamment des quelques indicateurs essentiels définis pour chacun des grands programmes de l'Etat²⁷.

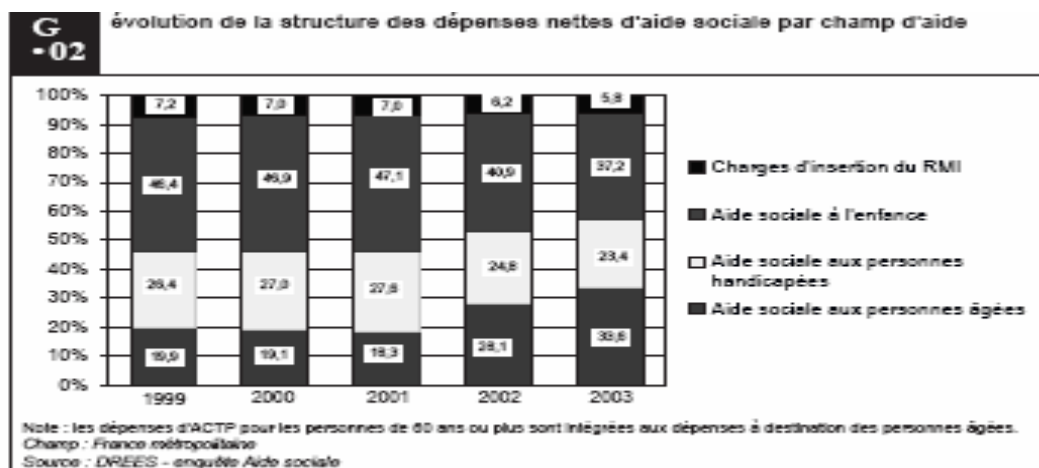
En attendant la LOLF, deux repères paraissent complémentaires : les comptes de la protection sociale et les dépenses d'aide sociale d'une part (évolution dans le temps des dépenses en fonction des différentes cibles), l'évolution de l'opinion publique d'autre part (évolution dans le temps des valeurs, des finalités considérées prioritaires, des modes d'action privilégiés).

²⁷ Pour 2006, les 134 programmes des 34 missions de l'Etat regroupent 671 objectifs et 1327 indicateurs.

a) L'emploi des ressources : protection sociale et aide sociale (DRESS)



DREES



b) L'opinion

Nicolas Neugnot, responsable communication de la Cogema, a rappelé lors du 8^e colloque de l'En3S qu'un grand nombre d'études, aux Etats-Unis et en Europe, ont examiné les notions de « risques acceptables » et de « risques inacceptables ». Elles permettent de les classer suivant trois critères :

- La non-familiarité
 Les personnes refusent d'être confrontées à des risques non connus. Un exemple frappant est le couple avion-voiture. Le potentiel mortifère de la voiture est, sans conteste, considérablement supérieur à celui de l'avion. Néanmoins, la population craint davantage l'avion que la voiture, car il lui est moins familier, alors que la voiture est utilisée quotidiennement.
- La non-contrôlabilité
 Les individus acceptent un risque qu'ils peuvent, selon eux, contrôler. Ainsi, le tabac cause un grand nombre de décès annuels. Cependant, il est consommé de manière individuelle et relève du libre choix de chacun, en connaissance de cause. Le phénomène de la « vache folle » est bien différent. Le risque était non contrôlable, donc inacceptable.
- Le potentiel catastrophique
 L'Organisation internationale du travail (OIT) a calculé le nombre de décès occasionnés par le charbon. Le charbon, énergie utilisée encore par nombre de pays dans le monde, tue en moyenne 11 000 personnes par an. Le nucléaire n'a évidemment pas une mortalité comparable. Pourtant, il est jugé comme plus dangereux, car son potentiel catastrophique est considérablement plus important.

Les enquêtes barométriques ou d'opinion identifient les principales causes de préoccupations des Français, et l'évolution de l'opinion en matière de priorités, demande de contreparties, suspensions éventuelles. Elles font souvent état d'une vision complexe de l'agencement entre politiques générales et ciblées, politiques sociales et économiques (v. l'exemple des jeunes).

T-01 les principales causes de préoccupations des français

	Les 4 premières causes de préoccupations personnelles	Les 4 premières causes de préoccupation pour la France
2000	1- la pauvreté (93 %) 2- le cancer (90 %) 3- le chômage (90 %) 4- les problèmes liés à l'environnement (87 %)	1- le chômage (96 %) 2- la pauvreté (94 %) 3- le cancer (93 %) 4- le Sida (91 %)
2001	1- la pauvreté (91 %) 2- le cancer (89 %) 3- le chômage (88 %) 4- les accidents de la route (88 %)	1- le chômage (93 %) 2- la pauvreté (92 %) 3- le cancer (92 %) 4- les accidents de la route (92 %)
2002	1- la pauvreté (93 %) 2- le cancer (90 %) 3- le chômage (88 %) 4- les accidents de la route (88 %)	1- le chômage (95 %) 2- la pauvreté (93 %) 3- le cancer (93 %) 4- les accidents de la route (91 %)
2004	1- la pauvreté (93 %) 2- le cancer (91 %) 3- le chômage (90 %) 4- les guerres dans le monde (90 %)	1- le chômage (96 %) 2- la pauvreté (94 %) 3- le cancer (93 %) 4- ex-aequo les guerres dans le monde et les problèmes liés à l'environnement (91 %)

Source : Drees, Enquête Barométrique Vague 2004 réalisée par BVA.

T-08 il existe plusieurs types d'inégalités. Parmi les suivantes, quelles sont celles qui sont, les plus répandues et les moins acceptables aujourd'hui dans notre société française... ?

Score global des types d'inégalités	Les plus répandues				Les moins acceptables			
	2000	2001	2002	2004	2000	2001	2002	2004
Revenus	67	66	65	59	46	46	44	35
Emploi	48	41	43	50	41	38	34	39
Avoir un emploi	28	19	22	28	25	19	18	23
Type d'emploi	20	22	21	22	16	19	16	16
Logement	26	31	33	31	30	31	36	34
Accès aux soins	16	17	16	17	31	30	32	37
Origine ethnique	16	16	17	20	23	22	25	27
Dans les études	18	16	16	15	18	18	18	19
Héritage familial	6	10	8	6	6	9	8	6

Source : Drees, Enquête Barométrique Vague 2004 réalisée par BVA.

2.3 RETROSPECTIVE

Quelques repères

La déclaration des droits de l'homme ne connaît que des droits naturels : la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. Le siècle suivant est dominé par la question du paupérisme, des classes dangereuses. De 1898 à 1945, l'affirmation progressive d'une logique d'assurance contre les grands risques favorise une séparation croissante de l'économique et du social.

Le préambule de la constitution de 1946 fixe les grands principes de l'Etat providence – sinon les finalités réelles des politiques sociales : égalité hommes-femmes, droit au travail et à l'emploi, « conditions nécessaires au développement » de l'individu et de la famille. La nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Les politiques sociales des « trente glorieuses » peuvent être vues comme la concrétisation partielle de ces principes. Jusqu'en 1973, le progrès social n'apparaît pas comme un coût, mais comme un facteur d'entraînement pour l'économie. La crise du modèle de l'Etat providence est progressive jusqu'à la catastrophe qui suit la relance de la consommation de 1981. L'économique et le social font de nouveau, et durablement, mauvais ménage.

Les années 80 et 90 sont marquées par importance croissante du chômage et des politiques de l'emploi, l'éclatement du monde du travail, la nécessité de renforcer une cohésion sociale qu'on estime affaiblie. Des finalités particulières découlent de la vision de l'exclusion en tant à la fois que processus et résultat d'un défaut d'insertion : de ce point de vue, le RMI représente sans doute le tournant majeur dans les politiques sociales des dernières décennies. Dix ans après la création du RMI, la lutte contre les exclusions est plus que jamais « un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation » (loi de 1998). Elle vise à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions, à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement,

de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

Ce programme définit toujours les finalités nobles des politiques de solidarité sociale, mais peut-être pas les finalités effectivement poursuivies au jour le jour. A tort ou à raison, dans le cadre du dumping social planétaire liée à la mondialisation, la question est celle d'un démantèlement progressif des systèmes de protection sociale – au sens d'une réduction drastique du périmètre de leurs finalités. En deçà de l'effectivité des droits créances, ce sont les mécanismes assurantiels eux-mêmes qui sont remis en cause. Dès 1993, pour sauver la sécurité sociale et au-delà des seules recettes financières, de nouveaux modes de traitement du risque s'affirment : ciblage, prestations définies localement, traitement transversal des problèmes, partenariat contractualisé, etc.

Protection sociale : un niveau toujours ambitieux, malgré la contrainte financière et les innombrables ajustements

Il paraît établi que chaque système de protection sociale a tendance à suivre son chemin de réformes, sans quitter le sillon tracé par l'histoire, sans modifier fondamentalement les logiques et les façons de faire, contraint qu'il est par la puissance d'acteurs capables de dire non aux réformes et par le souci du pouvoir politique d'éviter le blâme lié à toute diminution de prestations. Pour les néo-institutionnalistes, les politiques à finalités familialistes perdurent avant tout parce qu'il y a la CNAF, l'UNAF, l'INED, et autres Alliances pour la population.

Dans quelle mesure l'évolution de la part relative des différents risques dans les dépenses de protection sociale traduit-elle néanmoins un changement de priorités, un glissement dans les finalités des politiques sociales ?

Lors de la création de l'architecture du dispositif de Sécurité Sociale, les risques chômage et vieillesse n'avaient qu'une importance très relative. Aucune « table ronde » ne s'est réunie depuis dans l'optique d'arbitrer le poids relatif de chaque risque dans le cadre d'une enveloppe sociale globale prédéterminée. Deux faits marquants néanmoins sur la longue période :

- le risque vieillesse, marginal en 1945, ne représentait que 5 % du PIB encore en 1959 (12,5 % aujourd'hui) ;
- bien que s'étant largement étoffée, la couverture du risque famille qui représentait 40 % des dépenses de la sécurité sociale en 1945, n'en représentait plus que 15 % en 2003.

Sur les vingt dernières années, et comparées à l'ensemble de l'Europe, les dépenses françaises de protection sociale demeurent un peu plus élevées que la moyenne, surtout pour la famille, le logement et, depuis la création du RMI, l'exclusion sociale.

Au cours de cette période, la structure des prestations « maladie » et « vieillesse » est restée relativement stable : elles prédominent toujours et représentent les trois quarts des prestations sociales. Les dérives paraissent **plutôt mécaniques**, ou dues à une absence de maîtrise du risque.

- la progression des prestations « vieillesse » est due au vieillissement démographique et à la montée en puissance des régimes de retraite. Cette hausse devrait s'accélérer avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom, puisque 90% de la population atteindra l'âge de liquidation de la pension ;
- la progression des prestations liées à la maladie dépend du progrès technique, du vieillissement de la population, de l'accroissement de l'offre de soins, de l'accroissement de la demande de soins lié à l'augmentation du niveau de vie ;
- la baisse relative des prestations « famille-maternité » est partiellement contrebalancée par la progression des aides au logement et des minima sociaux.

Ainsi, le poids de chacun de ces risques résulte plus d'effets « mécaniques » que d'arbitrages politiques. Cependant, il est séduisant/rassurant de penser que les arbitrages financiers traduisent des préférences sociales assumées par les cotisants (notion de « préférences collectives tacites »)

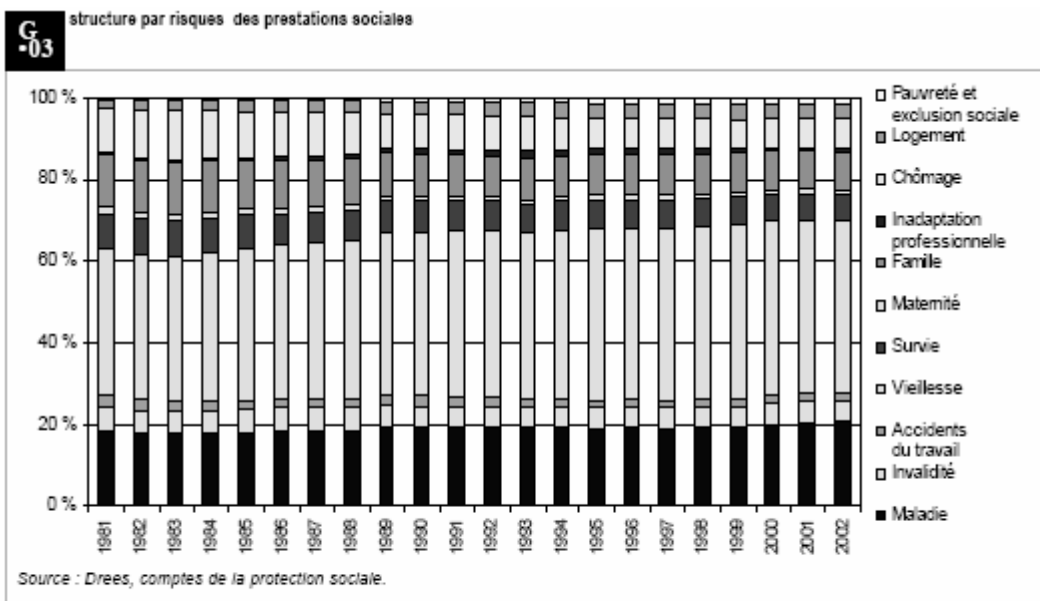
Les récentes réformes des assurances maladie et vieillesse résultent plus d'une logique d'économie par rapport à un seuil global de dépenses sociales à ne pas dépasser que d'arbitrages visant à modifier le poids relatif d'un risque par rapport à l'autre.

Depuis le milieu des années 1970, cependant, le dispositif s'est largement complexifié en faisant face à quatre défis :

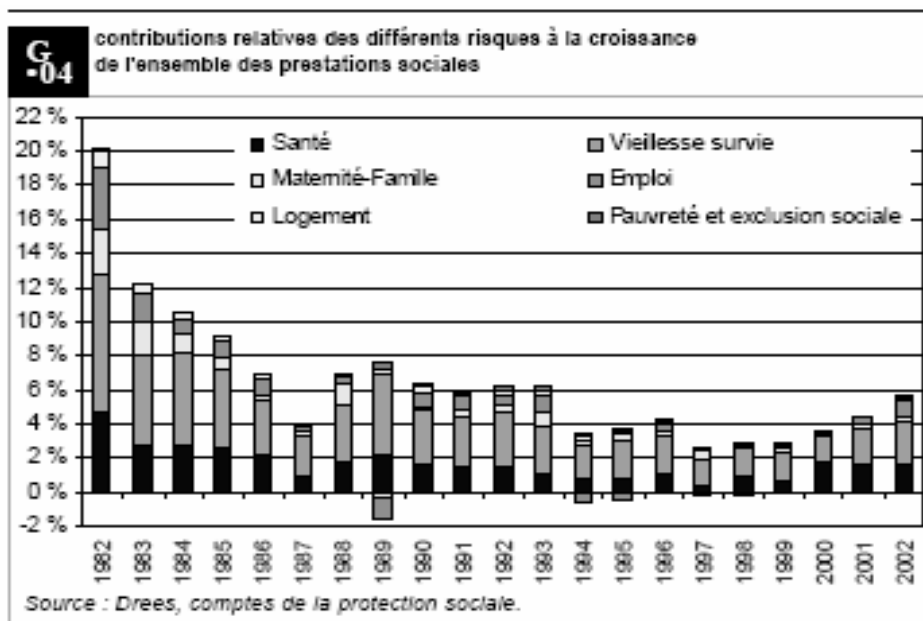
- la montée en charge du risque chômage dans les années 1970, et son affirmation en tant que variable clé, sociale et économique à la fois – affirmation qui n'empêche pas, cependant, une diminution relative, peut-être provisoire, des dépenses d'indemnisation du chômage (7,8 % en 2002, au lieu de 10,8% en 1981). L'évolution contrastée des prestations « emploi » reste fortement liée à celle de la conjoncture économique (ex : très forte hausse de 1981 à 1986, baisse importante après 1997, forte hausse depuis 2001) ;
- la lutte contre les exclusions. et les politiques d'insertion, marquées par le ciblage, la territorialisation et la prise en compte de l'ensemble des facteurs de précarité ou d'exclusion (RMI, CMU) ;
- le vieillissement de la population et ses conséquences sur les retraites, les dépenses de santé et la dépendance, passée du statut d'aide sociale à celui de risque (APA) ;

- la transformation du risque maladie : d'un droit à compensation de salaire en droit à l'accès aux meilleurs soins possibles pour tous.

Par ailleurs, certains risques comme le « mal-logement » restent encore mal couverts. Ainsi, M Hirsch rappelle que 200 000 personnes vivent dans la rue ou bénéficient d'hébergement temporaires, et que deux millions de personnes sont mal logées, dans des logements insalubres ou exigus par rapport au nombre de personnes (sans compter les centaines de milliers de personnes vivant dans les systèmes de logement d'urgence).



ÉTUDES et RÉSULTATS
N° 278 • décembre 2003



Tendances récentes

A Les « nouveaux risques sociaux »

Nicola Neugnot rappelle que les couvertures ne cessent de se développer. « Si nous sortons du domaine des risques sociaux, nous constatons que les couvertures sont loin de diminuer : elles protègent des catastrophes naturelles, industrielles, médicales (loi Kouchner), contre les attentats, les infractions. Les garanties se centrent désormais sur la personne individuelle. Nous allons donc vers davantage de protection, organisée différemment. Nous assistons à la fin la Sécurité sociale, au sens de Pierre LAROQUE : une caisse unique libérant les assurés sociaux du besoin. Or nous vivons actuellement une dispersion, un éclatement des risques ».

L'expression « nouveaux risques sociaux » s'enracine progressivement dans l'espace public. Elle renvoie en réalité à deux logiques distinctes :

- **L'amélioration** de la couverture de certains risques émergents ou auxquels la société accorde une attention plus soutenue : le chômage dans un bassin d'emploi résultant d'une délocalisation, la précarité, la dépendance.

La création d'un « cinquième risque », de sa caisse nationale et de son financement apporte une réponse institutionnelle au « nouveau risque » que constitue la dépendance des personnes âgées dans notre société vieillissante²⁸. En réalité, la PSD couvrait déjà ce risque, mais de manière hétérogène entre les départements. Cette structure illustre bien l'ambiguïté du dispositif de sécurité sociale : une couverture mise en place au nom de la solidarité nationale est assise sur un financement socioprofessionnel (0.3% de la masse salariale).

- **La création** d'une couverture visant à lutter contre l'injustice liée à l'absence de couverture d'un préjudice, faute de responsabilité identifiée.

Se développent ainsi des législations spéciales, instaurant des fonds d'indemnisation des victimes gérés par l'Etat au nom de la solidarité nationale et indépendamment du système de sécurité sociale qui préserve ainsi son assise socioprofessionnelle :

- Fond de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions (1990)
- Fond d'indemnisation des victimes contaminées (1991)
- Fond de prévention des risques naturels majeurs (1995)
- Fond d'indemnisation des victimes de l'amiante (2000)
- Office national d'indemnisation des accidents médicaux (2002)
- Régime d'indemnisation intégrale et rapide des victimes de risques technologiques (2003)

Le Conseil d'Etat s'inquiète dans son rapport public 2005 de cette nouvelle dimension de la protection sociale, qui pourrait inciter à une déresponsabilisation des autres acteurs (employeurs et assureurs : « L'Etat ne peut jouer le rôle d'assureur multirisque de la population. Il n'a pas à se substituer aux assureurs (...). Autre limite de la socialisation du risque, la substitution de la notion de risque à celle de faute accroît le danger d'une déresponsabilisation »).

Se pose également la question de l'impact financier de cette prise en charge. Sollicité sur de nouveaux fronts, l'Etat devra-t-il se replier sur d'autres ? A titre d'exemple, l'indemnisation des dommages causés aux bâtiments par la sécheresse du sous-sol a coûté 3,2 milliards d'euros entre 1989 et 2000, et la prise en charge des victimes de l'amiante est estimé à 37,2 milliards d'euros pour les 20 prochaines années. Le Conseil d'Etat déplore par ailleurs qu'il n'existe actuellement pas d'évaluation financière globale des engagements ainsi pris par l'Etat.

B L'emploi

Dans les discours récents, l'emploi devient sans conteste la finalité de toute politique sociale. Trois exemples seulement :

- à part quelques éléments sur l'école, le logement et le maintien des services en milieu rural, le « contrat France 2005 » ne comporte que des mesures portant sur l'économie et l'emploi : remise en cause des 35 heures, soutien aux PME, mesures pour l'emploi du plan de cohésion sociale ;
- si la dernière loi de programmation pour la cohésion sociale s'articule autour de trois piliers (l'emploi, le logement, l'égalité des chances), elle vise surtout l'accentuation de l'effort collectif en faveur des demandeurs d'emploi, l'insertion professionnelle des jeunes, la remise au travail des bénéficiaires de minima sociaux, le développement de l'activité économique et de la création d'entreprises ;
- le discours d'investiture du premier ministre M de Villepin en 2005 est, comme ceux de ses prédécesseurs, largement articulé autour de la question de l'emploi, mais se distingue en levant un véritable tabou du droit social : l'allongement de la période d'essai à deux ans pour les entreprises de 1 à 20 salariés avec le contrat « nouvelle embauche ».

Dans les actes également. Bien qu'en difficulté financière, l'Etat annonce qu'il va poursuivre sa la logique d'abaissement des charges sociales afin de dynamiser l'emploi. Les allègements de charges sur les entreprises ont déjà été multipliés par 6 de 1993 à 2003, pour atteindre 20 milliards d'euros en 2004, soit 20 % des cotisations patronales et la moitié du montant de l'impôt sur le revenu.

2.4 HYPOTHESES : ARBITRAGES ENTRE RISQUES, REORIENTATIONS DES POLITIQUES SOCIALES

Depuis deux décennies, le système français de sécurité sociale se trouve confronté à un certain nombre de difficultés bien connues : mondialisation de l'économie, critique des Etats providence contemporains, processus de construction européenne, augmentation régulière tant des dépenses sociales que des contributions financières... Les réformes et les

²⁸ Cette couverture a pour ambition conjointe d'améliorer la couverture du risque « handicap ».

plans de redressement financier se succèdent²⁹. Ces difficultés vont de paire avec un sentiment de délitement du « modèle social » français : approfondissement des fractures en tous genres (entre inclus et exclus, jeunes et vieux, qualifiés et non qualifiés, exposés et protégés, ruraux et urbains, etc.), accroissement des inégalités, obstacles à la croissance, inefficacité, etc.

A l'échéance de 2015, des évolutions radicales paraissent néanmoins peu probables, en particulier pour la prise en charges des risques sociaux, qui continuera à se faire dans le cadre de l'assurance obligatoire. Il ne s'agit pas seulement de « dépendance du chemin » et de « détenteurs de pouvoir de veto », mais également d'opinion publique et attachement des Français à leur système de protection sociale. On va continuer à assurer les risques traditionnels et améliorer la couverture pour les risques sans aléa moral que sont le handicap et la dépendance.

A partir de ce constat, toute interrogation est possible. En situation de contrainte financière, quel risque va-t-on privilégier, quelle prestation grignoter ? Jusqu'où va-t-il falloir remettre en cause les objectifs traditionnels d'égalité et de protection contre la perte de revenus ? Faudra-t-il orienter l'action sociale au service de la compétitivité ?

Pour toute évolution importante des finalités, certains préalables paraissent nécessaires, et en particulier l'existence d'un programme politique :

- permettant de quitter au moins en partie le sillon tracé par l'histoire,
- capable des ajustements financiers nécessaires,
- et pour ce faire porté par l'ensemble des acteurs en mesure d'en imposer le succès ou la faillite.

Ce programme sera le reflet d'un équilibre particulier entre Etat, famille et marché en tant qu'agences responsables de la production et distribution des ressources et du bien-être. A court terme, l'évolution dépendra de la contrainte budgétaire et des conceptions dominantes sur les conditions de la croissance plus que d'un glissement de valeurs. Mais l'adaptation des mécanismes spécifiques de redistribution et les mesures justifiées par la maîtrise des effets indirects constatés ou présumés (effet des prélèvements obligatoires sur l'emploi et la croissance, des prestations familiales sur l'immigration, des minima sociaux sur le retour à l'emploi...), peuvent altérer significativement l'affectation des ressources, et traduire dans les faits un changement progressif de finalités.

On imaginera ici trois chemins possibles d'évolution, en associant à chaque fois une modalité d'arbitrage entre risques sociaux et une dominante idéologique dans la réorientation des politiques sociales. Les trois chemins sont assez classiques : re-marchandisation des systèmes libéraux, rationalisation consensuelle du modèle continental, responsabilisation et investissement social (dont on peut imaginer deux variantes, de style giddensien-blairiste ou scandinave). Les trois comportent un dépassement partiel de la finalité attribuée classiquement au système corporatiste de protection sociale (le maintien du revenu des travailleurs). Dans les trois cas de figure également, **une des finalités essentielles des politiques sociales devient la création d'un climat de confiance**, avant même toute fonction de réparation.

A défaut d'arbitrages et de mesures d'ajustement, l'exigence croissante de couverture des risques sociaux (les risques traditionnels et les nouveaux risques) entrera nécessairement en conflit avec la contrainte financière (cf. fiche 5.21, comptes de la nation). On peut ainsi parler de **risque d'inertie**. Dans cette quatrième hypothèse, les ajustements se feront dans l'urgence, risque par risque, et toute tentative de prospective devient alors aléatoire.

1 L'hypothèse du « sacrifice » ou du retour au marché et au consensus de Washington

a) La couverture des risques

Sans remise en cause globale du système, on peut d'abord imaginer que la couverture d'un des deux risques majeurs soit sensiblement réduite, ce qui soulage la pression financière et entraîne le maintien de la situation actuelle en ce qui concerne les autres dépenses. Le choix du risque dont la socialisation diminue est lié d'une part à l'acceptabilité par l'opinion, d'autre part aux opportunités de substitution par le marché.

- Le risque vieillesse

Les dépenses pourraient atteindre 16 % du PIB en 2040, sans compter les conséquences du vieillissement sur le risque maladie et la montée en charge du risque dépendance (dont on estime que le besoin de financement pourrait tripler d'ici à 2020). Dans cette hypothèse, un clivage se développe entre les générations (cf. R Debray, Le plan vermeil). Les générations actives ayant connu ou connaissant le chômage reprochent à la génération active durant les trente glorieuses d'avoir connu le progrès sans avoir anticipé ses maux : la pollution, le réchauffement climatique, les tensions internationales liées au partage des richesses, le financement du vieillissement, etc.

Conscients que leur effort de cotisation ne sera pas couronné par des prestations en conséquence en 2040, les jeunes actifs parviennent à réduire la couverture collective du risque vieillesse en arguant l'état des finances sociales.

²⁹ Mais on peut rappeler qu'il ne s'agit pas vraiment d'une nouveauté. Avant les ordonnances Veil et Juppé, au moins une trentaine de rapports sur les difficultés financières de la Sécurité sociale se sont succédés depuis sa création.

Le nombre de retraités continue donc à augmenter mais la charge financière ne s'alourdit pas. L'équilibre des autres risques reste inchangé, la contrainte financière étant assouplie d'autant.

- *Le risque maladie*

L'échec des tentatives de régulation des dépenses de santé entraîne une privatisation du dispositif de couverture du risque. La régulation est transférée aux assureurs privés qui exercent un contrôle strict sur l'offre et la demande de soins. C'est ce que certains auteurs appellent **le risque « d'abandon »**.

Les dépenses sociales restent importantes (financement des « gros » risques, prise en charge des plus démunis, etc.), mais n'augmentent plus. L'équilibre des autres risques reste inchangé, la contrainte financière étant assouplie d'autant.

Face à la nécessité de financer les nouveaux risques et le poids croissant de la dépendance, on peut également imaginer une réduction sensible de la couverture des deux risques à la fois. A l'horizon 2015, ces évolutions extrêmes sont peu probables. Mais la distinction radicale entre « logique d'assurance » et « logique de solidarité » peut aboutir à faire évoluer la protection sociale vers un schéma d'organisation à trois paliers, déjà prôné par les institutions internationales dans les années quatre-vingt-dix : à un premier palier, la garantie de prestations minima financées par l'impôt, et gérées par les collectivités locales ; à un second, l'existence d'assurances obligatoires de base fondées sur des cotisations ; et à un troisième, la présence d'une protection supplémentaire libre et privée. La solidarité socio-professionnelle alimentée par des cotisations ne conserve plus, dans cette perspective, que le service des prestations censées être directement liées au travail (retraites, accidents du travail).

b) La réorientation des politiques sociales

Ces mesures comportent des risques non négligeables. Elles peuvent déboucher sur une segmentation des populations, dont certaines se verraient durablement enfermées dans un sous-système de protection minimale. La société serait divisée entre ceux qui peuvent faire face par eux-mêmes à leurs besoins du fait de leur capacité à s'intégrer dans le jeu social et ceux qui, pour survivre, ne peuvent que s'en remettre à l'aide et au soutien de la collectivité, avec le risque, à terme, d'une régression du niveau de protection (M. Borgetto).

Le principe de ne pas contrer les logiques du marché d'une part, de ne pas affaiblir les solidarités naturelles d'autre part, la présomption d'illégitimité de l'Etat, l'affaiblissement des piliers traditionnels de la protection sociale et en particulier du salariat stable, favorisent ainsi un retour à des formes très contraintes d'assistance publique, sur fond pourtant de critique morale et politique de la logique même de l'assistance. Le travail social n'est plus centré sur l'action collective mais sur la prestation fournie, et est appelé à fonctionner sur la base d'une logique marchande.

En matière de logement, on peut imaginer une réduction des aides à la personne pour éviter les distorsions sur le marché, et en contrepartie des facilitations pour financer l'accession à la propriété, notamment dans le parc social. La solvabilisation des familles (pour une large part sous forme d'avantages fiscaux) est un moyen pour rentabiliser les investissements privés dans les équipements collectifs, et permet également d'asseoir le développement des services privés à la personne, dans le cadre d'un affaiblissement des solidarités inter-générationnelles.

Les mesures concernant les familles sont au service d'un soutien à la natalité, éventuellement dans un cadre plus normatif, et sont déconnectées des mesures à finalité redistributive, dont la gestion est assurée par l'assistance. Certains objectifs demeurent néanmoins : concilier vie familiale et professionnelle, permettre aux familles de mieux se loger, rendre les jeunes de plus de 20 ans plus autonomes. Fortement consensuels, ils s'inscrivent financièrement dans la tendance de longue durée (maintien des dépenses de la branche famille en valeur absolue, et lent déclin en pourcentage du PIB).

2 L'hypothèse des « Etats généraux » de la protection sociale et de la rationalisation

a) La couverture des risques

Dans cette hypothèse, la population accepte l'idée d'un nécessaire arbitrage en matière de couverture des risques, dans un contexte de faible croissance des ressources et de perspective d'accroissement spectaculaire des dépenses.

Sur le modèle du COR ou du HCAAM, une réflexion rassemblant l'ensemble des acteurs sociaux, politiques, scientifiques, dresse plusieurs hypothèses dans la répartition des masses financières affectées à chaque risque. Les ajustements portent essentiellement sur les risques vieillesse et maladie, étant donné leur poids dans les finances sociales. Les économies sont réalisées essentiellement par une rationalisation du système de soins (maladie) et par un renforcement des principes de contributivité (retraite).

Impliqué dans le financement des « nouveaux risques sociaux » et soucieux de poursuivre l'allègement des cotisations sociales, l'Etat met en place des dispositifs de régulation de tous les postes du budget social. Ces dispositifs abandonnent le postulat du modèle social organisé autour de la permanence d'un emploi salarié de longue durée, et favorisent la flexibilité.

En matière d'emploi et de minima sociaux, « l'activation des dépenses sociales » sous-tend l'ensemble des arbitrages, mais l'accent est mis sur l'« employabilité » et l'accompagnement personnalisé plus encore que sur la réduction des prestations.

L'impact sur la branche famille peut être de deux ordres.

D'une part, comme pour tous les autres risques, une logique de diminution des dépenses peut être mise en œuvre.

D'autre part, paradoxalement, on peut imaginer que les dépenses de la branche famille ne soient pas trop affectées par cette contrainte budgétaire pour cinq raisons :

- la démographie reste un des rares points forts de l'économie française que tous les acteurs s'attachent à maintenir ;
- la pérennisation de l'existence de prestations non soumises à conditions de ressources permet de maintenir le taux d'acceptation des prélèvements obligatoires au sein des couches sociales fortement sollicitées par ailleurs ;
- les efforts faits en faveur des familles permettraient dans le discours politique, d'accompagner les contraintes imposées sur les autres risques ;
- la conciliation vie familiale – vie professionnelle et la parité restent des finalités fortes et partagées ;
- bon nombre de dépenses génèrent des emplois directs : construction d'équipements, embauche de personnel pour le fonctionnement, garde d'enfants, etc. Le plan de développement des services à la personne (plan « Borloo ») est par ailleurs fondé sur la solvabilisation des familles.

b) La réorientation des politiques sociales

Une rationalisation visant à sauvegarder l'essentiel du modèle continental de protection sociale se fixe l'objectif de créer « les conditions de possibilité, non pas d'une société d'égalité absolue de conditions, mais d'une 'société de semblables' dont nul ne serait exclu » (R. Castel reprenant Léon Bourgeois).

Les politiques d'activation deviennent la solution magique permettant d'atteindre simultanément deux objectifs :

- réduire les dépenses d'assistance en faisant sortir du système de protection ceux qui peuvent trouver un travail,
- améliorer les conditions de vie des personnes en augmentant leur possibilité d'insertion à travers un soutien large et substantiel (*empowerment*), basé sur des mesures d'accompagnement spécialement adaptées à leurs besoins.

Du traitement de la perte de revenu, l'axe des politiques sociales se déplace vers le retour à l'emploi (« l'emploi avant les prestations »), grâce aux démarches actives du chômeur, épaulé par un service de l'emploi fortement rénové.

De nombreuses variantes existent, celle danoise étant particulièrement mise en avant parce que « évitant le blâme » (une grande souplesse du marché du travail s'accompagne d'une forte indemnisation des chômeurs, pour une dépense moyenne par chômeur qui est tout de même près du double de celle française).

Dans un contexte de rationalisation et de consensus retrouvé sur l'interaction entre « social » et économie, les minima sociaux sont revus et simplifiés progressivement dans le sens préconisé par plusieurs rapports récents (lissage des effets de seuils, cohérence des mesures sociales reliées, conception globalisée de la politique de lutte contre l'exclusion et de retour à l'emploi). La politique familiale demeure axée sur la suppression des entraves supposées à la natalité, mais les droits sont de plus en plus individualisés. Les familles disposent d'un ensemble complet d'aides pour élever leurs enfants jusqu'à l'adolescence : congé parental flexible, services de garde d'un coût abordable et de grande qualité, temps de travail réduit (mais non partiel) pour les parents de jeunes enfants. La politique d'équipements et de services aux familles s'ouvre de plus en plus à la logique marchande, mais garde une composante publique importante, fortement régulée au service du développement local. En matière de logement, la priorité est donnée à l'effort de construction, avec une attention particulière pour l'adaptabilité de l'habitat aux divers âges de la vie.

3 L'hypothèse de la « responsabilisation » et de l'investissement social

a) La couverture des risques

Dans cette hypothèse, le maintien des objectifs actuels prévaut pour la couverture des grands risques. Mais des réformes plus ou moins ambitieuses sont mise en œuvre risque par risque (aujourd'hui, les dépenses d'assurances maladie ne sont toujours pas régulées malgré la réforme « Douste Blazy » et seulement un tiers du besoin de financement occasionnés par l'accroissement des pensions est assuré par la réforme « Fillon »).

La nécessaire « responsabilisation » des acteurs que chacun appelle de ses vœux (celle des médecins dans leurs prescriptions, des malades dans leur consommation de soins, des employeurs dans leur décision d'embauche ou de licenciement, des familles dans leur comportement envers leurs aînés) peut revêtir deux aspects :

- d'une part, elle peut comme aujourd'hui continuer à incarner un discours partagé par l'ensemble des acteurs sans pour autant entraîner de mesures coercitives de fond.
- d'autre part, elle peut entraîner à des degrés divers une distinction dans la couverture des risques sociaux entre les risques exogènes (sur lesquels les individus n'ont pas la main) et les risques endogènes (sur lesquelles les individus ont une marge de manœuvre). Un consensus social se dégagerait ainsi pour que ne soient plus assurées collectivement un certain nombre de dépenses : cancers liés à la consommation de tabac, accidents liés à un état d'ivresse, indemnités des chômeurs à qui on a proposé un emploi, etc. Cette distinction permettrait par ailleurs de pallier le risque d'aléa moral que décrit le groupe Télémaque du Commissariat Général du Plan dans son rapport de mai 2005 (L'Etat et l'assurance des risques nouveaux : l'individu développe un comportement à risque car il a connaissance d'une couverture du risque).

Cette tentative de conciliation entre socialisation et responsabilisation peut s'effectuer à des degrés divers. Concernant la branche famille, elle entraînerait surtout des conséquences pour les prestations à caractère social et se traduirait par un durcissement de l'octroi et du maintien des minima sociaux.

De manière générale, une tendance à « l'activation des dépenses sociales » se développe, au moins dans le discours politique. Elle importe en France le « Workfare », concept anglo-saxon dérivé du mot « Welfare » selon lequel s'il est juste d'aider ceux qui ne peuvent assurer seuls la couverture d'un risque, il est injuste que ces derniers ne participent pas au financement de cette dernière quand ils le peuvent par le retour à l'emploi.

S'inscrivant dans la continuité (prime pour l'emploi, RMA, contrat d'accompagnement dans l'emploi, etc), de nombreuses mesures visent à rendre le travail plus attractif (incitations accrues au maintien de l'activité en fin de carrière, réduction des indemnités journalières, réduction des indemnités chômage, non revalorisation des minima sociaux, etc.).

b) La réorientation des politiques sociales

Cette hypothèse implique de poursuivre, en période non faste, l'évolution qu'avait amorcée l'action sociale des années 70, en passant de finalités réparatrices et curatives, à des finalités préventives et promotionnelles.

Au lieu d'atténuer les conséquences pour les individus des aléas sociaux, l'État d'« investissement social » (Esping-Andersen) s'efforce de les armer pour y faire face. « À quoi ressemblerait un État social radicalement transformé : un État d'investissement social dans une société de bien-être positif ? Les dépenses de bien être, au sens positif, ne seront pas financées et effectuées uniquement à travers l'État, mais par l'État en conjonction avec d'autres instances, y compris les entreprises. (...) Dans la société de bien-être positif, le contrat entre l'individu et le gouvernement se modifie, puisque l'autonomie et le développement de soi –qui permet l'extension de la responsabilité individuelle– en deviennent l'élément essentiel. Le bien-être, dans ce sens fondamental, concerne les riches autant que les pauvres. Le bien-être positif remplacerait ainsi chacune des négations de Beveridge par une affirmation : à la place du manque, l'autonomie ; à la place de la maladie, la santé active ; à la place de l'ignorance, l'éducation, comme composante permanente de la vie ; à la place de l'insalubrité, le bien-être ; à la place du désœuvrement, l'initiative. » (A. Giddens).

L'objectif n'est pas de gérer l'exclusion, mais de l'éradiquer en la prévenant. L'éducation fait partie du socle de base des politiques sociales, et veille à la prise en charge dès le plus jeune âge des enfants de famille pauvre. L'emploi des femmes est favorisé, ainsi que la natalité, au service de l'équilibre générationnel. Les dépenses « passives » sont étroitement contrôlées, mais les individus bénéficient au cours de leur existence de divers droits de tirage social : capital pour les jeunes, crédit d'études, droit à la formation permanente...

Les objectifs de maîtrise financière d'une part, de résultats d'autre part, deviennent beaucoup plus précis et contraignants.

4 L'hypothèse du « chemin tendanciel » ou de l'inertie

a) La couverture des risques

De la nième ONDAM non respectée à la nième reformette des retraites, le coût de la couverture des risques sociaux et la prise en charge des nouveaux risques entraînent sur la période une augmentation de 3 à 4 points des prélèvements obligatoires³⁰ ou une aggravation conséquente des déficits publics. Cette dernière étant inacceptable et toute

³⁰ Retraites : par rapport aux prévisions du COR (+2 points de PIB pour les retraites à l'horizon 2020), la réforme Fillon réduit le besoin de financement à environ 1 point de PIB en 2015 ; mais la volonté de pérenniser le régime pousse à une augmentation des réserves égale à 0,2 points.

augmentation du coût du travail étant jugée contre-productive, la fiscalisation du financement des dépenses sociales s'accélère.

Pour essayer de contenir la hausse des dépenses, se nombreux ajustements continuent à intervenir, au coup par coup, en liaison étroite avec la conjoncture économique, et le plus souvent sous la forme relativement opaque d'une modification de paramètres techniques ou d'un gel des revalorisations.

b) La réorientation des politiques sociales

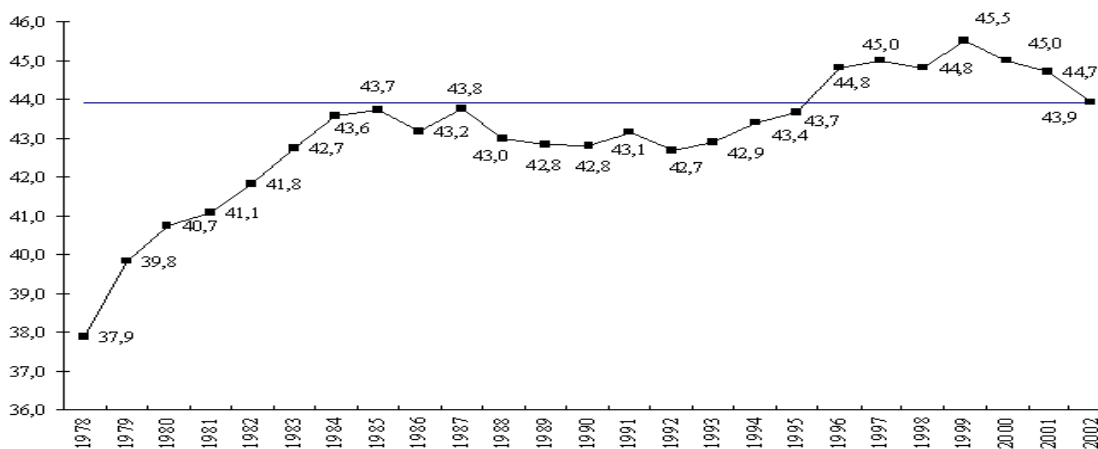
Les politiques sociales essaient de contrer les effets dépressifs de la fiscalité sur la consommation des ménages par le développement d'un secteur mixte privé –« économie sociale modernisée », fondé sur les services aux personnes et largement financé sur fonds publics (allègement des charges, prestations solvabilisatrices, avantages fiscaux, chèques service co-financés, etc.). Elles poursuivent ainsi plusieurs objectifs : favoriser le maintien à domicile des enfants et des personnes âgées tout en facilitant la conciliation vie privée– vie professionnelle, élargir la sphère marchande, notamment dans l'éducation et dans la santé, faire progresser les taux d'emploi grâce au développement d'une économie de services à faible productivité.

Hors services à la personne, dans une situation de dérapage tendanciel des déficits, l'action sociale traditionnelle doit se concentrer sur un nombre limité d'objectifs, plus ou moins clairement définis au niveau local. Pour le reste, on compte sur le bénévolat et sur les associations militantes, dont le financement sur fonds publics devient de plus en plus aléatoire.

ANNEXE

La couverture des risques par les prélèvements obligatoires : vers un palier ?

L'évolution des prélèvements obligatoires en France depuis 1978 (en % du PIB)



INSEE

Santé : les dépenses continuent à progresser de 3% par an en volume (1% de plus que la croissance du PIB), soit 1 point de PIB en bout de période.

Autres risques (dont Famille et Autonomie) : augmentation de 0,5 points de PIB en bout de période.

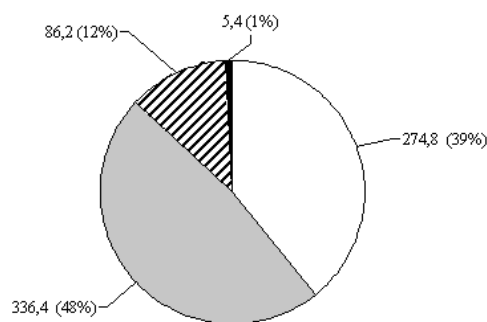
Résorption des déficits (11,6 milliards régime général, 1,9 FSV, 1,5 FFIPSA en 2005) : 1 point de PIB.

Part des dépenses des administrations de sécurité sociale dans le PIB (en %)

Année	Total des dépenses sociales	dont prestations sociales et transferts sociaux
1990	21,9	17,2
1991	22,4	17,6
1992	23,2	18,1
1993	24,2	18,8
1994	24,1	18,7
1995	24,3	18,7
1996	24,4	19,0
1997	24,4	19,0
1998	24,0	18,7
1999	23,7	18,5
2000	23,5	18,3
2001	23,8	18,5
2002	24,5	19,0

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

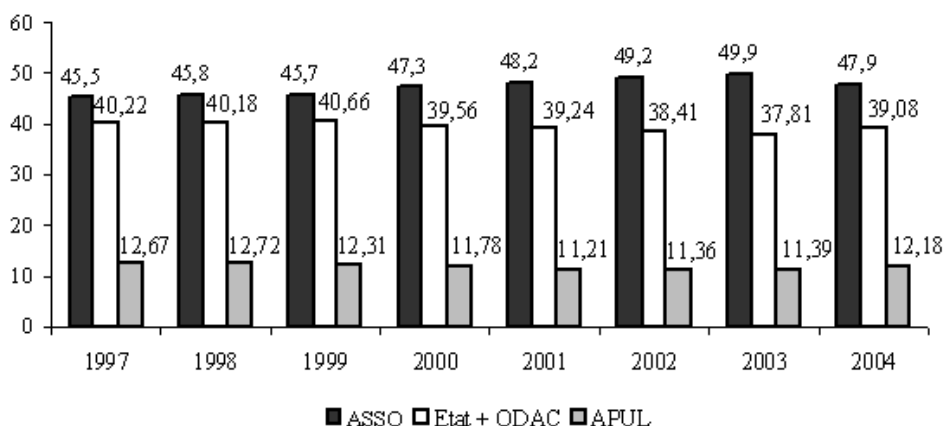
Répartition des prélèvements obligatoires en 2004 (milliards € et %)



□ Etat □ Administrations sociales □ Administrations locales ■ Union européenne

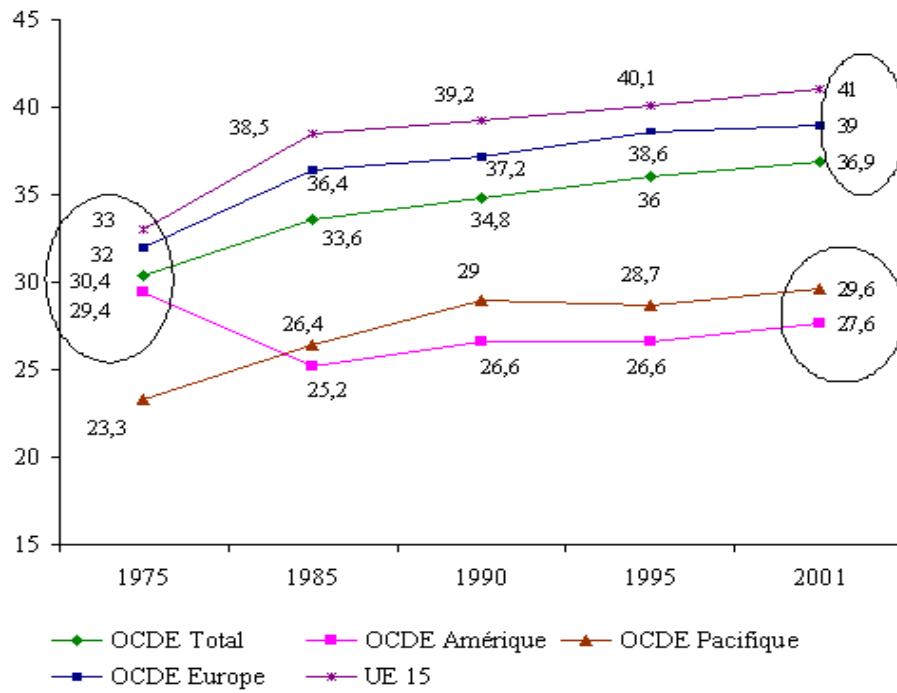
Evolution comparée des prélèvements affectés aux administrations de sécurité sociale rapportés au total des prélèvements obligatoires

(en %)

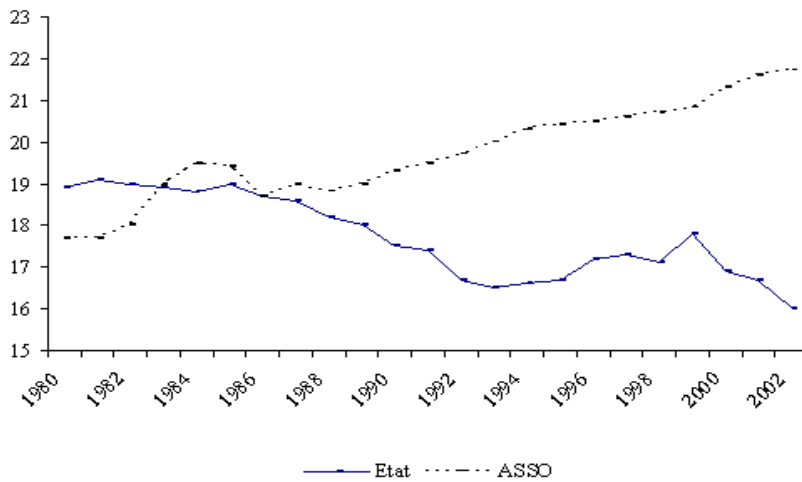


En France, en 2000, 47,3 % des prélèvements obligatoires étaient perçus au profit des organismes de sécurité sociale. Ce taux s'élevait à 24 % en moyenne dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Cet écart reflète largement les différents choix de société en matière de financement de la protection sociale.

Le décrochage avec la zone Amérique de l'OCDE (prélèvements obligatoires en % du PIB)



Evolution comparée du taux de prélèvements obligatoires affectés à l'Etat et aux administrations de sécurité sociale (en % du PIB)



Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

3. PILOTAGE DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE SECURITE SOCIALE

3.1 DEFINITION

un dispositif de sécurité sociale peut se définir comme « l'ensemble des institutions qui ont pour but de garantir collectivement les individus de toutes conditions pécuniaires contre un certain nombre de risques susceptibles de porter atteinte à leur sécurité économique, et auxquels la société attache une importance particulière ; ces risques sont dits sociaux car ils sont mutualisés par la sécurité sociale au moyen de techniques destinées à promouvoir la solidarité et la redistribution des revenus » (Gilles Huteau, Sécurité sociale et politiques sociales).

La convention 102 de l'OIT (28 juin 1952) établit une liste de ces risques: maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, chômage, charges familiales. On peut y ajouter le logement et l'exclusion sociale. La protection sociale dans son ensemble représente en France plus de 29 % du PIB, soit 440 milliards d'euros par an³¹ (cf. fiche variable 6.2 pour toutes les questions relatives aux budgets sociaux).

On peut formuler à ce stade deux remarques complémentaires :

- La sécurité sociale est un **instrument privilégié** de la protection sociale, mais **pas le seul**. Chaque risque peut ainsi être concomitamment couvert par les autres administrations publiques d'une part (Etat, collectivités locales), et par des acteurs privés d'autre part (à but lucratif comme les assurances ou à but non lucratif comme environ 100 000 associations loi 1901 sur les 700 000 existantes en France, les solidarités familiales). L'individu peut également être son propre assureur, en souscrivant une assurance individuelle dite « sur complémentaire », ou en développant des stratégies d'épargne spécifiques (épargne immobilière pour assurer une garantie de revenu contre le risque vieillesse).

La plupart des risques sociaux sont ainsi couverts (ou pourraient l'être) par un dispositif à 3 étages, dont l'importance varie en fonction du risque et du temps :

- Couverture socialisée du risque (régimes obligatoires de base de la sécurité sociale)
 - Couverture professionnelle du risque (complémentaires facultatives souscrites dans le cadre des entreprises)
 - Couverture individuelle du risque (dans le cadre de régimes fiscaux prévus à cet effet ou selon une stratégie propre à l'individu)
- La priorité et l'ampleur de la couverture sociale d'un risque varie donc au cours de l'histoire, en fonction de préférences collectives, de contraintes budgétaires et de rapports de forces entre les groupes sociaux (exemple : création d'un « cinquième risque » dit « dépendance » et de sa caisse nationale « CNSA32 » en 2004 suite aux conséquences de la canicule de l'été 2003).

On oppose traditionnellement les systèmes « beveridgiens » (universels, financés par l'impôt) aux systèmes bismarckiens (assise professionnelle, financement par les cotisations sociales). Suite aux réformes qui ont aménagé le dispositif depuis les ordonnances de 1945, le dispositif français de sécurité sociale, à l'origine bismarckien, est qualifié aujourd'hui de « mixte » voire de beveridgien.

En tant que variable, le dispositif français de sécurité sociale reflète (bien que de manière non exhaustive) l'importance relative des assurances sociales obligatoires (non marchandes) par rapport à la couverture facultative relevant de la responsabilité individuelle (sphère marchande).

3.2 RETROSPECTIVE

L'histoire de la Sécurité sociale est celle d'une amélioration continue de la part de la population couverte, du nombre de risques mutualisés et de l'importance des moyens consacrés.

Certains auteurs considèrent que cette dynamique s'est retournée symboliquement avec la loi Balladur de 1993 sur la réforme des retraites, où, pour la première fois, une loi relative à la Sécurité sociale durcissait de manière spectaculaire l'accès à un droit couvert par le dispositif (renversement de tendance confirmé par la loi Fillon de 2003 sur les retraites et la loi Douste-Blazy sur l'assurance maladie de 2004).

Dans son ouvrage « Gouverner la sécurité sociale », Bruno Palier distingue ainsi trois périodes historiques : les prémices, la fondation, et la maturation du dispositif (jusqu'en 1980), l'entrée en crise et les premières réformes, qui conservent les objectifs et dispositifs fondateurs (jusqu'au années 1990), et la période actuelle, marquée par un changement dans certains objectifs et instruments initiaux. Voici les dates « clés » en ce qui concerne l'organisation du dispositif :

³¹ Les éléments chiffrés des budgets sociaux font l'objet d'une fiche variable spécifique

³² Caisse Nationale de solidarité et d'autonomie

- Jusqu'à la fin du 19^e siècle, l'Etat cantonne son activité à la réglementation du travail et à l'hygiène publique, laissant la place à l'Eglise (charité, assistance) et aux solidarités locales dans le champ des interventions sociales.
- Les premières législations apparaissent au tournant du siècle (1898 : accidents du travail, 1910 : retraites, 1928 : maladie, 1932 : famille) en retard sur nos voisins allemands (années 1880) ou britanniques³³.
- **L'ordonnance du 4 octobre 1945** (programme du CNR, travaux de P Laroque) établit les bases du système moderne, en créant la Sécurité Sociale. Dès lors, l'histoire de la Sécurité sociale se caractérise par une lente mais progressive mise en œuvre de ses principes fondateurs : universalité de la couverture (des risques et des travailleurs), unité (du régime d'organisation), uniformité (des prestations et des cotisations) et autonomie (de gestion des organismes de protection sociale dans un cadre paritaire).
- Dès 1946, un décret énumère les régimes spéciaux dont l'indépendance est préservée. En 1948, création des régimes des professions indépendantes. Le régime agricole organisé autour de la MSA depuis 1940 est lui aussi préservé dès l'origine de la sécurité Sociale.
- En 1958, création de l'Unedic. L'assurance chômage ne sera jamais rattachée à la Sécurité Sociale au sens juridique du terme.
- Les **ordonnances Jeanneney** du 21 août 1967 placent les caisses nationales en position de « têtes de réseau », gérant les fonds nationaux « techniques » (cotisations affectées au risque géré) et les fonds nationaux « budgétaires » (moyens alloués aux organismes de base pour fonctionner. Depuis 1994, les caisses nationales approuvent les budgets locaux).
- La loi du 24 décembre 1974 pose le principe de l'harmonisation des couvertures des régimes de base.
- La loi Balladur (1993) marque la fin de la logique d'amélioration continue de la couverture de base qui avait jusqu'alors prévalu (en l'occurrence pour le risque vieillesse).
- **Les ordonnances Juppé du 24 avril 1996** prévoient la mise en place d'une loi de financement de la sécurité sociale, et d'un objectif national de dépense de l'assurance maladie (ONDAM). Elles initient également les conventions de convention d'objectif et de gestion entre l'Etat et les caisses nationales ou les régimes. Elles doivent permettre de fixer des objectifs et de mesurer leur atteinte. Le pouvoir du directeur de la caisse nationale est par ailleurs renforcé en matière de nomination et révocation des directeurs et agents comptables (système des « trois noms », à partir desquels le conseil d'administration choisit son candidat. La loi de 2004 sur l'assurance maladie prévoit même pour cette branche la nomination directe par le directeur de la caisse nationale).
- La loi sur la Couverture maladie universelle (1999) marque l'achèvement du processus d'extension de la couverture du risque maladie à l'ensemble de la population, dans une logique beveridgienne (environ 140 000 personnes étaient encore à ce jour écartées de la couverture).
- La loi « Fillon » portant réforme des retraites en 2003 et la loi « Douste blazy » portant réforme de l'assurance maladie en 2004 tentent de préserver l'équilibre financier dans la gestion des deux principaux risques, en accroissant le financement et diminuant les prestations sans remettre en cause l'économie générale du dispositif de sécurité Sociale.

On peut dégager trois tendances lourdes dans cette histoire récente :

1. La Sécurité Sociale est d'abord réservée aux salariés permanents (assise socioprofessionnelle, dans une logique bismarckienne. Progressivement, elle va s'étendre dans une **logique beveridgienne** à l'ensemble de la population (non salariés, étudiants, etc.). pour devenir universelle (à l'image de la CMU pour le risque maladie en 1999 ou de l'instauration du minimum vieillesse).
2. L'ampleur des besoins de financement (notamment pour le risque maladie) et les difficultés de régulation du système vont être à l'origine de déficits chroniques (systématiques depuis le milieu des années 1980 mise à part la période 1999-2001, cf fiche variable 6.2). Cette tendance va contribuer à accentuer **l'emprise de l'Etat** sur le dispositif de sécurité Sociale.
3. Afin de garantir voire d'améliorer la couverture tout en tenant compte de ces difficultés de financement, et parallèlement au développement du dispositif de sécurité Sociale, l'activité **d'autres acteurs** se développe de manière continue: Unedic en 1958 pour le risque chômage, CNSA en 2004 pour le risque dépendance, assurances

³³ Les politiques sociales thématiques font l'objet de fiches variables spécifiques

et mutuelles pour les risques maladie et vieillesse insuffisamment couverts, aide sociale des collectivités locales (enfance, personnes âgées et handicapées), dispositifs étatiques (minima sociaux).

3.3 LE DISPOSITIF DE SECURITE SOCIALE AUJOURD'HUI

Les risques couverts par le dispositif de Sécurité sociale

Les dispositifs de sécurité sociale couvrent en France l'ensemble des risques sociaux identifiés par la convention 102 de l'OIT précitée. Les principaux domaines d'intervention sont les suivants (les pourcentages sont exprimés en référence au total des dépenses des régimes de base de sécurité sociale + assurance chômage obligatoire)³⁴ :

- Vieillesse/survie : 43 % des dépenses,
- Santé (dont invalidité et accidents du travail pour 3%) : 35 % des dépenses,
- Maternité famille logement: 13 %,
- Emploi : 7.5 %,
- Pauvreté exclusion 1.5 %.

A titre indicatif, on peut retenir que les dépenses des régimes de base de la Sécurité Sociale représentent 300 des 440 milliards dépensés pour la protection sociale chaque année en France (soit environ 29 % du PIB)³⁵.

Organisation administrative

Les quatre grands blocs de régimes légaux « de base »

⇒ **Le régime général** : 80 % de la population couverte, 67 % des dépenses des régimes de base

Il est de loin le plus important mais il existe de fortes disparités dans la couverture : versement des prestations familiales pour l'ensemble de la population (à part celle relevant du régime agricole et de quelques régimes spéciaux), mais versement des prestations vieillesse à seulement 50 % des pensionnés français. Il est divisé en « branches », composées de caisses nationales et de caisses locales (Maladie, Accidents du travail/Maladies professionnelles³⁶, Vieillesse, Famille et Recouvrement). Contrairement à une idée reçue, la CNSA qui couvrira le cinquième risque (la dépendance) n'est pas la cinquième branche du régime général, mais un organisme autonome, comparable en quelque sorte à l'Unedic.

Les caisses nationales jouent le rôle de têtes de réseau à des degrés divers dans les trois domaines de gestion des caisses : gestion des ressources humaines, informatiques et immobilières. Les moyens utilisés sont : la contractualisation d'objectifs d'une part (les contrats pluri-annuels de gestion déclinent localement les conventions d'objectifs et de gestion signées entre les caisses nationales et l'Etat) et l'allocation des ressources d'autre part (les caisses nationales sont responsables de la répartition des moyens au sein du réseau et de l'approbation des budgets).

Les différentes branches du régime général sont gérées par des personnes morales de droit privé, dotées d'un conseil d'administration, d'un directeur, d'un agent comptable dont le régime de responsabilité est inspiré de celui des comptables publics. Les organismes locaux sont organisés en réseau, dirigé par une caisse nationale dont le directeur est nommé en conseil des ministres. Les conseils d'administration sont constitués de représentants nommés par les organisations syndicales patronales et salariées ainsi que de personnalités qualifiées. Les conseils nomment le directeur et l'agent comptable sur la base d'une liste établie au niveau national par le directeur de la caisse nationale (sauf pour l'assurance maladie depuis 2004).

⇒ **Le régime agricole** : 7 % des dépenses des régimes de base. Il couvre l'ensemble des risques sociaux pour les 4.5 millions d'exploitants et de salariés agricoles (plus quelques organismes rattachés, comme groupama ou le crédit agricole).

⇒ **Les régimes des non salariés non agricoles** : 5 % des dépenses des régimes de base. Il couvre les travailleurs indépendants (artisans, commerçants, professions libérales) contre les risques vieillesse et maladie au moyen de nombreux organismes (Organic, Cancava, Canam, Cnavpl, etc.). La plupart de ces structures fera l'objet d'une fusion au sein du régime social des indépendants (**RSI**) qui devrait entrer en vigueur au 01.01.2006.

⇒ **Les régimes spéciaux** : 20 % des dépenses des régimes de base. Ils couvrent une population cible contre tout ou partie des risques sociaux. A la Libération, la tentative d'Unification du système de Sécurité Sociale s'est heurtée aux « acquis sociaux » de leurs bénéficiaires, ce qui conduit à la mosaïque actuelle (130 régimes, des plus modestes -

³⁴ Rapport de la cour des comptes sur l'exécution de la LFSS 2002 (dépense totale des régimes de base = 300 milliards d'euros).

³⁵ A titre de comparaison, la puissance publique dépense 6% du PIB au titre de l'éducation.

³⁶ Suivant les classifications, cette branche est classée comme une sous branche de la branche maladie ou comme une branche à part entière. L'autonomie de gestion qu'elle a progressivement acquise nous incite ici à retenir la seconde hypothèse.

comme celui de l'Opéra de Paris- au plus imposant qu'est celui de la fonction publique d'Etat –qui ne couvre pas le risque maladie-maternité).

L'ensemble des organismes de ces régimes de base constitue l'Institution Sécurité sociale, et rassemble environ 180 000 agents (dont 63% pour la couverture du risque maladie). La cour des comptes assimile ces Organismes de Protection Sociale publics à des « entreprises de service public en situation de monopole placées sous le contrôle de l'Etat »³⁷. Les assurés ne choisissent donc pas leur organisme d'affiliation (sur des critères de gestion par exemple). Le dispositif des conventions d'objectif et de gestion (ordonnances juppé, 1996) a précisément pour objectif d'améliorer la qualité du service rendu et de rationaliser les coûts de gestion dans un contexte de monopole et d'autonomie des organismes en matière de gestion et d'organisation.

Remarque : à la suite d'une construction jurisprudentielle qui commence en 1993 avec les fameux arrêts « Poucet et Pistre » et s'achève (provisoirement ?) en 2002 avec l'Arrêt « Inail », la Cour de Justice des communautés européennes estime que les organismes qui poursuivent un objectif social (et qui pour ce faire appliquent le principe de solidarité) échappent aux règles de la concurrence contenues dans les traités (et en tout premier lieu dans celui de Rome, 1957). Une fiche variable sur l'impact de la construction européenne est prévue.

Cf. schéma de synthèse en annexe.

La protection sociale complémentaire

Dans les domaines où la protection offerte par la sécurité Sociale est jugée insuffisante, une protection sociale complémentaire s'est développée, (à des degrés divers en fonction des risques) : sur un plan conventionnel d'une part (à l'initiative des partenaires sociaux au sein de l'entreprise) et sur un plan commercial d'autre part (l'amélioration de la couverture des risques sociaux faisant l'objet d'un marché réglementé, sensiblement impacté par l'évolution de la réglementation européenne en matière de libre concurrence³⁸).

La loi instaurant la Couverture maladie universelle (1999) a constitué un tournant puisque pour la première fois, elle a affiché que l'accès à la couverture d'un risque (en l'occurrence la maladie) ne pouvait se réaliser par le seul biais des régimes de base, mais qu'elle passait également par l'accès à un régime complémentaire (aide à l'acquisition d'une complémentaire santé).

L'Etat ne s'est jamais désintéressé des liens intimes qu'entretiennent les régimes de base et les régimes complémentaires. Ainsi, la mise en place d'une complémentaire retraite au sein des entreprises est obligatoire depuis la loi du 29 décembre 1972 (Agirc/Arrco).

⇒ **Les régimes de retraite complémentaire**

Dès 1947, création de l'AGIRC (retraite complémentaire des cadres). En 1961, création de l'ARRCO, et en 1972, une loi rend obligatoire les régimes de retraites complémentaires pour tous les salariés, ce qui rend le système atypique par rapport à la structure retenue par la plupart des pays de l'OCDE (premier pilier pour le régime de base + deuxième pilier facultatif pour le domaine de la couverture offerte dans le cadre de l'entreprise + troisième pilier facultatif d'assurance individuelle).

Le second pilier est ainsi constitué en France d'une partie obligatoire, et d'une partie facultative (originalité internationale). Cette dernière correspond au champ de la prévoyance. Le troisième pilier correspond notamment en France aux assurances vie ou aux PERP institués par la loi Fillon portant réforme des retraites du 21 août 2003.

⇒ **La couverture complémentaire du risque maladie**

On décompte dans ce domaine environ 1500 opérateurs de droit privé : 1300 mutuelles, 51 Institutions de prévoyance et 118 assurances. Les 8 premiers acteurs représentent un tiers de ce marché. 31 % des français possédaient une couverture complémentaire santé en 1960, contre 90% en 2005.

A titre d'exemple, le financement du risque santé est assuré à 77 % par les régimes de base, 12 % par les organismes complémentaires et 11 % par les ménages (cette répartition est très variable selon le type de dépenses).

⇒ **Les régimes de prévoyance**

Des accords de branche ou d'entreprise vont pouvoir également parfaire localement la protection dans les domaines de l'invalidité, du décès, de l'assurance maternité, etc. Le financement est assuré dans des proportions pouvant varier entre

³⁷ Rapport sur l'exécution de la LFSS, 2003.

³⁸ Les arrêts CJCE « Poucet et Pistre » avaient consacré en 1993 le monopole des régimes d'assurance publiques pour la couverture de base.

les salariés et l'employeur, et fait l'objet d'exonérations de l'Etat dans des limites prévues par le code de la sécurité sociale.

⇒ **Le régime d'assurance chômage**

Dans une certaine mesure, on peut considérer que la couverture du risque chômage appartient au champ de la couverture complémentaire, puisqu'il s'agit d'une protection conventionnelle créée le 31 décembre 1958. C'est la raison pour laquelle les institutions qui l'assurent (unedic/assedic) ne font pas partie du champ de la Sécurité Sociale au sens juridique du terme.

Afin de concilier assurance et assistance, la couverture (qui indemnise le risque de perte d'emploi et non le risque de non emploi) est assurée par deux régimes : un régime d'assurance, géré par les partenaires sociaux (26 milliards d'euros de prestations en 2004) et un régime de solidarité géré par l'Etat (ASS, 2,4 milliards).

La convention du 1^{er} janvier 2001 qui crée le Pare développe le principe des obligations réciproques entre le chômeur et les organismes de couverture du risque. Ce dernier n'est donc plus officiellement perçu comme résultant de facteurs exogènes mais peut être lié à la responsabilité des personnes indemnisées (cf. fiche : finalités des politiques sociales). La branche ne parvient tout de même pas à l'équilibre, mais la capacité des partenaires sociaux à mettre en œuvre les conventions d'ajustement (1992, 2001) prouve que le dialogue social peut trouver un espace dans la négociation publique.

Organisation financière *(Une fiche variable est consacrée à cette question)*

Les différentes branches et régimes sont financièrement indépendantes depuis les ordonnances Jeanneney de 1967.

L'innovation majeure est l'instauration de lois de financement de la Sécurité sociale, par les ordonnances Juppé d'avril 1996. Elles symbolisent l'accroissement de l'emprise de l'Etat sur la gouvernance du dispositif mais les outils de régulation mis en œuvre n'ont pas atteint l'objectif de régulation des dépenses.

Autre manifestation de cette tendance : la fiscalisation croissante du financement de la sécurité sociale (18 % en 1981 contre plus de 30 % aujourd'hui, notamment du fait de la CSG et de la CRDS).

Par ailleurs, le débat récurrent de la compensation des exonérations de charges décidées par l'Etat fait périodiquement l'objet d'engagements plus ou moins suivis d'effets. On estime à 20 milliards d'euros le manque à gagner pour la sécurité sociale (débat : les exonérations génèrent à leur tour des embauches qui accroissent les cotisations...).

La gouvernance du dispositif de Sécurité sociale

⇒ **L'altération de la démocratie sociale**

Voulue par Pierre Laroque et les fondateurs en 1945, redynamisée par les ordonnances Jeanneney de 1967, la démocratie sociale n'est aujourd'hui réellement opérante qu'au sein des organismes de complémentaire vieillesse obligatoires et de l'assurance chômage.

L'incapacité des partenaires sociaux à mettre en œuvre les dispositifs de régulation des dépenses et l'incapacité de l'Etat à se « désintéresser » d'un domaine qui représente plus que son propre budget vont conjointement inciter les gouvernements successifs à accroître leur emprise sur la gouvernance du dispositif de sécurité sociale (fiscalisation croissante du financement depuis 1991 via la CSG, durcissement des conditions d'attribution des pensions à taux plein via les lois Balladur 1993 et Fillon 2003, mise en place d'un contrôle parlementaire des dépenses de santé via l'ondam).

⇒ **Les ordonnances Juppé** marquent en 1996 l'affirmation de la démocratie politique face à la démocratie sociale

Ces ordonnances prennent acte de l'emprise croissante de l'Etat sur le dispositif : lois de financement de la sécurité sociale, administrateurs désignés et non plus élus, accroissement des pouvoirs des caisses nationales dans la nomination des dirigeants des caisses, convention d'objectifs et de gestion. Aujourd'hui, l'Etat fixe le niveau de la protection offerte, prévoit le mode de financement correspondant et veille à l'équilibre financier. Par ailleurs, il exerce une tutelle sur les organismes chargés de mettre en œuvre cette protection, au niveau national comme au niveau local.

Reflète et à son tour accélérateur de cette nouvelle répartition des rôles, le Medef décide de quitter les conseils d'administration en 2001 (retour dans les CA des branches vieillesse et recouvrement en 2005). La loi « Douste-Blazy » (2004) sur la réforme de l'assurance maladie institue le principe de la nomination pour cette branche des directeurs d'organismes par le directeur de la caisse nationale, et transforme les conseils d'administration en simples « conseils » aux pouvoirs allégés.

La question de l'amélioration de la « gouvernance » du dispositif de sécurité sociale est toujours d'actualité (rapport « Ruellan », 2002), mais elle renvoie désormais à la mise en place de structures mieux à même de réguler les dépenses (création de l'Uncam qui chapote toutes les caisses nationales des régimes en matière de santé) ou encore à la répartition des rôles entre l'Etat et les organismes complémentaires (recherche illustrée par le controversé rapport « Chadelat » en 2003).

3.4 LES QUESTIONS POSEES

La question des objectifs assignés au dispositif de Sociale

La question des objectifs assignés au dispositif de Sécurité sociale est source de controverses.

Le dispositif doit-il se recentrer sur la couverture des risques sociaux (gestion et prévention) ou doit-il continuer à constituer parallèlement un instrument privilégié de politique économique (débat sur la pertinence du rôle contra cyclique du « filet de sécurité ») ?

Le dispositif doit-il se contenter d'assurer un minimum de ressources ou de réparation et laisser une plus grande part aux assurances professionnelles et individuelles ? (débat que l'on retrouve sous la forme de la distinction entre le gros et le petit risque pour la branche maladie).

Le dispositif doit-il s'ajuster au financement disponible (évalué en fonction de l'impact des prélèvements obligatoires sur le coût du travail et la compétitivité) ou le financement doit-il s'ajuster aux objectifs de couverture (exemple de la tentative de prise en compte de la pénibilité du travail dans le calcul des pensions) ? (au niveau européen, débat sur l'harmonisation sociale « par le haut », ou « par le bas »)

La question de la couverture des « nouveaux » risques

L'expression « nouveaux risques sociaux » s'enracine progressivement dans l'espace public. Par rapport aux grands risques traditionnels, elle renvoie en fait à une amélioration de la couverture de certains risques auxquels la société accorde une attention plus soutenue : le chômage dans le cadre d'une délocalisation, la précarité, la dépendance.

La création d'un « cinquième risque », de sa caisse nationale et de son financement apporte une réponse institutionnelle au « nouveau risque » que constitue la dépendance des personnes âgées dans notre société vieillissante. Cette couverture a pour ambition conjointe d'améliorer la couverture du risque « handicap ». Cette structure illustre bien l'ambiguïté du dispositif de sécurité Sociale : une couverture mise en place au nom de la solidarité nationale est assise sur un financement socioprofessionnel (0.3 % de la masse salariale).

Se développent également des fonds d'indemnisation (victimes accidents de la route, VIH, amiante) gérés par l'Etat au nom de la solidarité Nationale et indépendamment du système de Sécurité Sociale qui préserve ainsi son assise socioprofessionnelle. Le Conseil d'Etat s'inquiète dans son rapport public 2005 de cette nouvelle dimension de la Protection sociale, qui pourrait inciter à une déresponsabilisation des autres acteurs (employeurs et assureurs).

La question du retour à l'emploi

L'articulation entre les périodes de protection et les périodes de travail a été dès l'origine sujette à controverses. Les uns accusant le dispositif de sécurité Sociale d'être trop confortable pour inciter au retour à l'emploi, les autres considérant que les revenus de ce dernier ne sont pas toujours suffisants.

De manière générale, une tendance à « l'activation des dépenses sociales » s'est insaturée. Elle importe en France le « Workfare », concept anglo saxon dérivé du mot « Welfare » selon lequel s'il est juste d'aider ceux qui ne peuvent assurer seuls la couverture d'un risque, il est injuste que ces derniers ne participent pas au financement de cette dernière quant ils le peuvent par le retour au travail.

Les mesures sont diverses : prime pour l'emploi, RMA, contrat d'accompagnement dans l'emploi, etc. Elles ont toutes vocation à rendre le travail plus attractif, et suivent en ce sens une des deux principales recommandations du rapport « Borgetto » (2000. La seconde était de simplifier le système des minima sociaux en créant un revenu minimal universel (d'où le titre du rapport) à partir des 8 minima sociaux existant, quelle que soit la cause de la précarité (handicap, perte d'emploi, parent isolé, etc.). Le débat a été récemment médiatiquement relancé avec le volet « insertion professionnelle » du rapport « Hirsch », Président d'Emmaüs France.

La question des inégalités entre les couvertures

Inégalités entre les couvertures de base

Justifiées à l'origine par la nécessité d'adapter la couverture sociale à des besoins particuliers, les inégalités de couverture entre régimes sont progressivement associées à des « privilèges », ce qui justifie l'harmonisation progressive

des couvertures. Mais l'ambiguïté originelle persiste : la loi de 1974 pose ainsi le principe de l'harmonisation progressive des régimes de bases d'une part, et la préservation des « droits acquis » d'autre part.

Les disparités les plus importantes concernent les indemnités journalières et pensions vieillesse, les assurés des régimes spéciaux étant souvent beaucoup mieux couverts que ceux du régime général. La tentative d'harmonisation des couvertures a contribué en décembre 1995 à la formation d'un vaste mouvement social, encore aujourd'hui intimidant pour le législateur réformateur dans ce domaine.

Inégalités entre les couvertures complémentaires

Les inégalités entre assurés au niveau de la couverture complémentaire se matérialisent sur deux plans : la différence de couverture au sein de l'entreprise (régimes de prévoyance des grandes entreprises) d'une part, et l'accès à des couvertures complémentaires individuelles dites sur complémentaires ou de troisième pilier d'autre part.

De plus en plus d'observateurs s'accordent sur la tendance suivante : dans un contexte de croissance des coûts de la protection contre les risques sociaux et d'une maîtrise des dépenses des régimes de base, la part de la couverture complémentaire ou sur complémentaire aura tendance à s'accroître, posant le problème des inégalités sociales.

La question de la répartition des rôles entre acteurs publics et privés

Cette question est la plus controversée de toutes. En témoigne la polémique autour du rapport « Chadelat » (2003), qui proposait une meilleure collaboration entre les régimes d'assurance obligatoires (AMC) et les régimes d'assurance complémentaire (AMC) afin de mieux maîtriser les dépenses.

Actuellement, c'est l'assurance du risque vieillesse qui draine la plus grande partie des masses financières des ménages en matière de couverture complémentaire (second et troisième pilier). L'enjeu est double : économique d'une part (apports et efficacité des acteurs privés sur le marché de la couverture sociale) et politique d'autre part (quelle part relative entre l'assurance collective et l'assurance individuelle ?).

La question de la gouvernance

Se pose avec acuité la question de la légitimité des partenaires sociaux dans la gestion des risques sociaux alors que la couverture est de moins en moins assise sur une base socioprofessionnelle d'une part, et qu'ils ne représentent que 7 % des salariés d'autre part. En jeu : le rôle et la composition des conseils d'administration au niveau national et local.

Le retour du Medef au sein des Cram et des Urssaf en 2005 redonne chair au concept de paritarisme, mais n'évite pas la question de la représentation des usagers : désormais plus associés à la figure du citoyen qu'à celle du salarié. Mais le paritarisme en est-il pour autant nécessairement mort ?

Deux formes de paritarisme peuvent plus particulièrement attirer notre attention. Celui du régime agricole d'une part, qui malgré la désertification des campagnes affichent une vitalité qui pourrait inspirer le régime général. Celui de la branche famille d'autre part, où employeurs et salariés partagent leurs prérogatives avec l'Unaf, malgré les questions récurrentes sur l'existence de ce monopole.

La question de la gestion des organismes

L'emprise de l'Etat sur le dispositif de sécurité Sociale semble désormais acquise (cf. 3.3). La question qui demeure est celle des moyens utilisés pour l'exercice de la régulation : tutelle traditionnelle sur les actes, contractualisation, modalité d'attribution des moyens.

Le bilan des conventions d'objectif et de gestion est partagé. Pour les organismes et les usagers (enquêtes de satisfaction), il a permis une amélioration de la qualité du service rendu, par l'instauration d'une dynamique objectifs/résultats (délais d'attente et de traitement, qualité de la liquidation des droits). Selon la Cour des Comptes, la rationalisation des coûts de gestion est insuffisante et les objectifs pas toujours assez précis pour être mesurés. Une mission parlementaire réalise actuellement une étude sur les coûts de gestion des organismes de base, avec notamment comme objectif d'expliquer et de remédier aux fortes disparités qui caractérisent le dispositif en la matière (MECS)

Les recommandations du rapport de la cour des comptes sur l'exécution de la LFSS 2003 : accroître les gains de productivité, en affecter une partie à la réduction des coûts de gestion, renforcer le rôle de tête de réseau des caisses nationales, améliorer la qualité des Cog en se recentrant sur les objectifs stratégiques. **Organisation** du réseau : il est historiquement figé, si la priorité a été donnée à l'accueil de proximité, les besoins ont été mal évalués, et les mutualisations et fusions sont trop rares. **GRH** : développer une politique de réduction de l'absentéisme, mettre en place une GPEC pour profiter de l'opportunité des départs afin de réduire les effectifs (le recrutement lié à l'ARTT a maintenu le nombre des effectifs malgré le développement des NTIC), recentrer les objectifs d'intéressement sur les indicateurs locaux. **Productivité** : les gains de productivité ont peu progressé selon la cour : recrutement lié à l'ARTT ayant conduit à une baisse de la productivité par agent, développement de la qualité de service, absence de politique volontariste d'e

réduction des coûts. Afin de bénéficier de la double opportunité qui s'offre (dématisation et départs à la retraite), la cour suggère la fixation d'objectifs ambitieux pour les caisses et l'allocation de ressources budgétaires en conséquence.

La Cour des comptes relève par ailleurs que si les conventions d'objectif et de gestion ont constitué des leviers d'amélioration du service rendu (qualité de l'accueil, délais de traitement) elles couvrent un champ si large que les objectifs ne sont pas toujours précis, et elles ont jusqu'à présent fait quasiment l'impasse sur les objectifs et indicateurs de réduction des coûts de gestion ou d'accroissement de la productivité. La Cour souhaite que les objectifs d'amélioration de qualité de service portés par les caisses nationales laissent désormais une plus large part aux objectifs de réorganisation des réseaux et d'amélioration de la productivité.

L'organisation des réseaux : le coût de gestion d'un allocataire au sein d'une Caf de plus de 100 000 allocataires est supérieur de 20 % au coût de gestion au sein d'une Caf de moins de 30 000 allocataires. La cour des comptes déplore que les conseils d'administration « ne se soient pas saisis d'une cette question stratégique ».

3.5 LES SCENARIOS POSSIBLES

Tous les scénarios qui suivent prennent acte de l'émergence et du développement d'une « société du risque » (Ulrich Beck)³⁹ :

- Les choix de société occidentaux génèrent du risque (**mondialisation** des échanges et conséquences sur l'emploi donc sur la gestion des risques précarité et vieillesse, **individualisme** générant des choix de vie accentuant le problème des ressources du conjoint en cas de divorce ou des parents en cas de dépendance, etc.).
- Parallèlement, se développe une exigence sociale de dispositifs de gestion (prévention et réparation) des risques.
- En conséquence, si les mécanismes de gestion du risque sont amenés à se développer, des interrogations subsistent sur leur nature (quel mécanisme ?), leur pilotage (qui décide ?) et leur gestion (qui l'assure et selon quelles modalités ?). Trois scénarios sont ici proposés.

Dans le premier scénario, l'Etat parvient à mettre en œuvre les réformes nécessaires à la pérennisation du dispositif tel que nous le connaissons. Il est le pilote incontesté, mais plusieurs options s'offrent à lui dans le cadre de la gestion du dispositif.

Dans le deuxième scénario, qui peut-être choisi ou subi, le pilotage même du dispositif est partagé.

Dans le troisième scénario, aucun changement majeur intervient dans la gouvernance actuelle du dispositif de Sécurité Sociale.

Scénario 1 : « la réaffirmation » du pilotage de l'Etat

L'Etat est aujourd'hui le pilote du dispositif de Sécurité Sociale. Cependant, la difficulté et/ou le retard à mettre en œuvre les réformes nécessaires a affaibli la confiance de l'ensemble des acteurs dans sa capacité à réformer, et donc à imposer les ajustements difficiles. Dans ce premier scénario, l'Etat incarne à nouveau le rôle du pilote incontesté du dispositif de sécurité sociale et a les moyens d'imposer les ajustements nécessaires, grâce à :

- Au maintien de la **préférence collective** nationale pour la gestion publique des risques santé, vieillesse, accident du travail, famille, dépendance. Cette préférence collective est liée à notre histoire, mais également à ce que l'on appelle le « taux d'acceptabilité des prélèvements obligatoires », intimement lié à la transparence dans la gestion (quel impact du fruit des travaux de la MECS40 ?) et à la capacité de préserver certaines prestations sans conditions de ressources afin de s'assurer de l'adhésion des plus gros contributeurs au financement du dispositif.
- Aux enseignements des **expériences étrangères** : la part des dépenses de santé dans le Pib américain est plus lourde qu'en France malgré une gestion concurrentielle du risque, la gestion du risque vieillesse par capitalisation est aléatoire, la gestion ambitieuse de « risque » famille se voit attribuer à tort ou à raison le succès démographique que nos voisins nous envient. Les préconisations issues de la méthode de coordination ouverte de l'union européenne en matière de sécurité sociale pourraient jouer un rôle en ce domaine.
- A sa capacité à mettre en œuvre les **réformes d'envergure** nécessaires, qui lui confère une légitimité dans la gestion des risques. A titre d'exemple, la réforme des retraites en 2003 est fondée sur des présupposés très optimistes (taux de chômage de 4.5% en 2010), et la question de l'équilibre financier sera très rapidement à nouveau posée (second rapport du Conseil d'orientation des retraites, septembre 2004). De même, la mise en place du dossier médical personnalisé, la lutte contre les inégalités de la carte sanitaire, ou le parcours de soins entre la ville et l'hôpital se heurtent à de lourdes difficultés de mise en œuvre qui peuvent rapidement renforcer ou diminuer la capacité de l'Etat à incarner le réforme.

Dans ce scénario, l'Etat parvient à :

- **Développer la couverture publique des risques** malgré les multiples pressions pour baisser les prélèvements obligatoires et transférer la partie « profitable » de la gestion des risques au secteur concurrentiel. Ainsi, le

³⁹ Pouvoirs et contre pouvoirs à l'ère de la mondialisation, 2002

⁴⁰ mission parlementaire dite « dévaluation des coûts de la sécurité sociale, qui doit rendre ses conclusions à la fin de l'année 2005, afin de contribuer aux grandes orientations en matière de gestion de la sécurité Sociale au cours des 10 prochaines années.

financement du risque dépendance pour les personnes âgées (estimé à 6 milliards dès 2008) est assuré par l'Etat, dans le cadre d'un cinquième risque qui s'enracine dans le paysage de la sécurité sociale, sans remettre en cause le niveau de la couverture du reste du dispositif.

- Mettre en place un **cercle vertueux de réformes** : la préservation du pacte social lui confère une légitimité à réformer (droit d'installation des médecins pour limiter les inégalités de la carte sanitaire, limitation du revenu des professionnels de santé selon l'exemple québécois, alignement des prestations des régimes spéciaux sur celles du régime général voire atteinte de l'objectif d'Unité du système édicté dès 1945). Cette légitimité lui permet également de mettre en place des mesures impopulaires nécessaires à l'adaptation du dispositif afin de préserver son économie générale.
- Diffuser sa vision de « l'économie *sociale* de marché » (article I-3 du projet de Constitution européenne, sujet à de multiples interprétations) au sein de l'union européenne, ce qui contribue à harmoniser les coûts du travail et diminue d'autant la pression de la concurrence fiscale.

Conforté dans son rôle de pilote, deux variantes peuvent caractériser les modalités de gestion des risques :

1. L'Etat s'appuie principalement sur la sécurité sociale pour maintenir voire développer la couverture des risques.

Prenant acte de l'universalisation du dispositif de Sécurité Sociale, il assume son rôle de pilote au détriment des partenaires sociaux, dont la participation aux conseils d'administration est symbolique voire remise en cause. Le principe des conventions d'objectifs et de gestion est alors maintenu, avec des objectifs de plus en plus ambitieux : accès aux droits, réduction des coûts de gestion, réorganisation territoriale, standards de qualité rivalisant avec ceux du secteur concurrentiel.

Conséquence pour la branche famille : elle est confortée dans ses missions actuelles, mais doit réaliser les efforts nécessaires à l'atteinte de ces objectifs ambitieux (réorganisation territoriale, mutualisations, réduction importante des coûts de gestion).

2. L'Etat élargit ses partenariats en choisissant le plus pertinent afin d'atteindre les objectifs ambitieux qu'il s'est fixé.

La sécurité sociale devient alors, plus que jamais, un acteur parmi d'autres (exemple : la complémentaire santé pour la CMU est gérée par les Cnam ou les assurances, l'entreprise de travail temporaire Adecco est associée à la réinsertion des chômeurs de longue durée, la gestion de l'APA est confiée aux départements). La gestion entière de certains risques pourrait être alors confiée à un autre interlocuteur (exemple : le handicap au département).

Conséquence pour la branche famille : cette hypothèse pourrait se traduire par le développement des délégations de gestion de certains dispositifs, en « seconde main » (le cas aujourd'hui pour le RMI et le FSL élargi, demain pour l'APA ou les prestations d'actions sociales des CCAS ?). Dans cette hypothèse, les partenaires ayant délégué la gestion de ces dispositifs pourraient le cas échéant faire leur entrée au sein du conseil d'administration, qui jouerait ainsi logiquement son rôle de supervision, mais au détriment de la démocratie sociale.

Scénario 2 : « Le partage » du pilotage du dispositif de sécurité sociale

Dans ce scénario, l'Etat partage son rôle de pilotage du dispositif. Ce scénario peut être choisi, afin d'améliorer la gouvernance et de partager le « fardeau » de la réforme ou subi, si l'Etat n'a plus la capacité à imposer les ajustements nécessaires à la pérennité du dispositif.

Trois variantes sont alors envisageables :

1. Le partage du pilotage avec les partenaires sociaux

Cette variante suppose un regain de vitalité du dialogue social et un regain de légitimité des partenaires sociaux (longtemps accusés par la puissance publique de ne pas avoir eu le courage d'imposer les ajustements nécessaires à leurs « adhérents »).

Signaux faibles : le retour du Medef au sein des conseils des branches recouvrement et vieillesse et l'émergence d'une tendance du Medef qui prône un renforcement du dialogue social.

L'histoire récente (cf rétrospective) rend cependant le partage du pilotage avec les partenaires sociaux relativement peu probable à l'horizon 2015.

Conséquence pour la branche famille : les positions du conseil d'administration de la Cnaf influencent de manière croissante la politique familiale nationale, et les conseils locaux ne voient pas leurs pouvoirs affaiblis, contrairement aux dispositions contenues dans la réforme de la branche maladie. Les CAF sont confirmées dans leur rôle de chef de file en matière d'action sociale familiale au sein du département, au nom de l'égalité de traitement des allocataires et bénéficiaires de minima sociaux.

2. Le partage du pilotage avec les collectivités locales

Les collectivités locales prennent dans cette variante une part au pilotage du dispositif, du fait de la marge de manœuvre croissante que lui confierait l'Etat : politiques d'insertion, politique de la dépendance, voire politique de la santé en cas d'agences régionales de santé renforçant le rôle des régions.

Conséquence pour la branche famille : partageant le pilotage de la gestion des risques avec l'Etat, les collectivités locales développent avec les OPS en général et les caf en particulier une relation « client fournisseur », pouvant justifier l'entrée des élus dans les conseils d'administration. Les actions sociales locales des différentes branches sont progressivement transférées aux collectivités locales, ou suivent les options retenues par ces dernières.

3. Le partage du dispositif avec les organismes complémentaires

L'accroissement du coût de la couverture des risques conjugué aux difficultés de financement de l'Etat conduit dans cette variante à un accroissement de la part de remboursement effectuée par les complémentaires. En conséquence, ces dernières revendiquent un partage du pilotage du risque afin d'être mieux associées à la gestion de ces fonds. Les risques accident du travail, maladie et vieillesse constituent les terrains privilégiés pour le partage du pilotage.

En 2003 déjà, le rapport "Chadelat" a traité de la question du partage du pilotage du risque maladie entre les assurances obligatoires (AMO) et les assurances complémentaires (AMC). Prenant acte du poids croissant de ces dernières, il propose de mieux les associer à la gestion du risque. Certains y ont vu le début de la privatisation de la Sécurité sociale (c'est d'ailleurs ce qui s'est produit avec la mise en place de l'union nationale des organisations de protection sociale complémentaire).

Par ailleurs, on sait que de nombreuses grandes entreprises souhaitent s'assurer elle-même contre le risque accidents du travail.

Pour l'Etat, cela peut être l'occasion de voir mises en place des mesures de régulation des dépenses qu'il ne parvient pas à mettre en place (contrôle des ordonnances médicales sur le modèle des HMO américaines par exemple).

Conséquence pour la branche famille : dans cette variante, les conséquences pour la branche famille seraient moins spectaculaires. L'Etat maintiendrait vraisemblablement le pilotage actuel du « risque » famille et du risque « précarité », faute d'interlocuteurs privés à but lucratif lui disputant ce rôle et soucieux de garder la main dans ce domaine d'intervention.

Scénario 3 : « Le toilettage »: du dispositif actuel de Sécurité Sociale

Dans ce scénario, l'Etat prend acte de la nécessité de poursuivre les réformes mais ne conduit pas les politiques d'envergure que nécessite la gestion des risques maladie et vieillesse.

Pour autant, il conserve son rôle de pilote et ne le partage pas plus avec d'autres acteurs, dont l'influence peut se développer mais sans participation officielle aux arbitrages dans la gestion des risques.

Faute de mettre en place les dispositifs contraignant de régulation des dépenses de prestation, les efforts se concentrent plus particulièrement sur le coût de la gestion des risques par les organismes et sur l'organisation du dispositif : regroupement d'organismes au sein d'un département voire d'une région, mise en place de « guichets uniques » (sur le mode de la maison de l'emploi ou du handicap) qui améliorent l'accès au droit sans générer de remise en cause du dispositif.

Dans ce scénario, les principales innovations en matière de couverture des risques sociaux proviennent de la transposition de la réglementation européenne.

Conséquence pour la branche famille : la faiblesse des mécanismes de régulation ne permet pas de maintenir le développement non maîtrisé des dépenses sociales. Toute mesure nouvelle ou plus coûteuse est donc par principe rejetée. Sur le plan de la gestion : efforts très importants demandés en matière de réorganisation territoriale, de mutualisation de moyens, de non remplacement des départs (l'Etat utilise toute la marge de manœuvre dont il dispose pour réduire le coût de fonctionnement évalué à 3 milliards d'euros). La branche famille est par ailleurs associée aux guichets uniques qui se développent : maison de l'emploi, maison du handicap, voire demain maison des jeunes ou des familles. En fonction de la légitimité acquise par le passé dans son environnement, chaque caf tente d'influencer la réorganisation du réseau et de l'action sociale menée au sein des départements.

4. LOGEMENT

4.1 LIBELLE ET DEFINITION DE LA VARIABLE

Le logement constitue une réalité majeure dans la vie des personnes et des familles puisqu'il est leur premier poste budgétaire : elles y consacrent la part la plus importante de leur budget, soit un quart de leurs dépenses de consommation et 21,1 % de leur revenu disponible brut.

Le logement est un élément fondamental de leur insertion dans la société : des situations de mal logement ont, le plus souvent, des conséquences lourdes sur la cellule familiale et son équilibre en mettant en péril les conditions de l'épanouissement des personnes, des enfants comme de leurs parents.

Les aides personnelles au logement constituent aujourd'hui un levier majeur de la politique publique du logement pour permettre aux personnes et aux familles d'accéder à un logement décent et de s'y maintenir. La politique du logement est à la conjonction de la politique économique (cf. secteur du bâtiment ; importance des flux financiers), de la politique sociale et familiale.

4.2 LES INDICATEURS PERTINENTS ILLUSTRANT LA VARIABLE

Pour observer les conditions de logement des ménages et la politique du logement, nous avons fait le choix d'un certain nombre d'indicateurs permettant de décrire :

- **L'état du parc de logements, son évolution et son occupation** : nombre de logements, part de résidences principales selon leur niveau de confort...
- **Les principaux leviers d'intervention des pouvoirs publics** :
 - Les *aides à la pierre* sont les aides apportées à l'investissement des ménages et des sociétés qui construisent, acquièrent ou réhabilitent des logements ; leur objectif est de réduire le coût de production de ces logements ;
 - Les *aides fiscales* sont des aides à l'investissement qui revêtent la forme d'une exonération totale ou partielle d'impôts spécifiques (droits de mutations, TFPB, etc.) ou généraux (TVA, impôts sur les sociétés et sur le revenu) ;
 - Les *aides à la personne* sont versées aux ménages pour alléger leurs dépenses courantes de logement, qu'il s'agisse des loyers que les locataires doivent acquitter ou des mensualités de remboursement d'emprunt pour les accédants. Elles sont au nombre de trois : l'allocation logement à caractère familial (ALF) en faveur des ménages ayant au moins une personne à charge, l'allocation logement à caractère social (ALS) en faveur des personnes isolées et l'aide personnalisée au logement (APL) en direction des occupants de logements conventionnés, qu'ils soient en couples ou isolés, avec ou sans enfant.
- **Le rôle des principaux acteurs de la politique du logement** : intervention des pouvoirs publics, des partenaires sociaux, des collectivités territoriales, des associations, des Caf, etc.

4.3 RETROSPECTIVE

4.3.1 – Si le parc de logements a augmenté et les conditions de logement des personnes se sont améliorées depuis plusieurs décennies, il n'en demeure pas moins qu'une nouvelle crise du logement, plutôt qualitative, est apparue depuis quelques années

4.3.1.1 - Le parc de logements a doublé en cinquante ans

Le parc de logements a doublé en cinquante ans : alors qu'il était d'un peu moins de 14 millions de logements au lendemain de la 1^{re} guerre mondiale (pour 40,5 millions de personnes), il s'élève en 2002 à plus de **29,5 millions de logements** (pour plus de 59 millions de personnes), soit 56,7 % de maisons individuelles et 43,3 % d'appartements.

Ainsi, au lendemain du second conflit mondial, l'Etat a participé à l'effort de reconstructions des logements détruits ou endommagés pendant la guerre et a poursuivi cet investissement par un important effort de constructions neuves qui s'avérait nécessaire du fait de l'augmentation des mariages et du rythme de naissances, des rapatriements suite à la guerre d'Algérie, de l'exode rural et de l'arrivée à l'âge adulte de la génération du « baby boom ».

⁴¹ Source : Comptes du logement 2002.

⁴² Présence d'eau, de WC, d'équipements sanitaires, d'appareils de chauffage ; surface habitable ; situations de surpeuplement.

⁴³ Sans entrer dans une description technique des différents subventions et prêts aidés, ou conventionnés par l'Etat.

⁴⁴ Source : Comptes du logement 2002.

A partir du milieu des années 1950, le rythme de constructions neuves s'est accéléré jusqu'au cours des années 1960 et 1970 : 187 000 constructions neuves en 1953, 377 000 en 1963 et 550 000 en 1973. Les deux tiers des logements locatifs sociaux actuels ont été construits sur ces deux décennies 60/70. Après ce pic de 1973, le rythme de constructions neuves est moins soutenu et la croissance du parc de logements se ralentit nettement soit autour de 300 000 logements chaque année depuis les années 1980. On peut observer, entre 1992 et 1996, une croissance annuelle du parc de logements de 290 000 et de 250 000 entre 1996 et 2002.

Au cours des années 90, ce rythme de constructions est devenu supérieur à celui de l'accroissement de la population. Entre 1992 et 2002, la croissance du parc privé a été plus forte que celle du parc social : + 712 000 logements locatifs privés contre + 456 000 logements locatifs HLM⁴⁵.

Parmi les 29,5 millions de logements actuels en France métropolitaine, 83,2 % sont des résidences principales, 10 % sont des résidences secondaires et 6,8 % sont des logements vacants. Depuis 1996, la proportion de logements vacants diminue puisqu'elle était de 7,9 % en 1996 et 7,4 % en 1992.

4.3.1.2 – Au fil des ans, la tension sur le parc HLM s'accroît

En 2002, il y avait, en France métropolitaine, **24,5 millions de résidences principales**. En terme de statut d'occupation du logement, celles-ci se répartissaient de la sorte : 56 % de propriétaires pour 13,7 millions de logements, 17,2 % de locataires dans le parc social (dont 90 % dans le parc HLM⁴⁶) pour 4,2 millions de logements et 20,7 % de locataires dans le parc privé⁴⁷ pour 5,1 millions de logements. De plus, 6,1 % de ces résidences principales (soit 1,5 millions de logements) étaient occupés à titre gratuit, étaient meublés ou faisaient partie de l'offre de sous location.

L'accession à la propriété a joué un rôle important dans la vague de constructions neuves, notamment dans les années 60/70, ce qui a porté la proportion de ménages propriétaires à environ 50 % dans les années 1970. La proportion de propriétaires ne cesse de progresser depuis : elle était de 52 % en 1984 et atteint 56 % en 2002. L'aspiration des français à devenir propriétaires et la production insuffisante de logements locatifs, qu'ils soient privés ou publics, sont les deux raisons principales à l'évolution du taux de propriétaires en France depuis plusieurs décennies.

Entre 1992 et 2002, la **part de propriétaires** a progressé de + 2,2 points (passant de 53,8 % en 1992, 54,3 % en 1996 et 56 % en 2002). Le nombre de résidences principales occupées par leur propriétaire augmentait de 15,2 %, soit 1 811 000 logements supplémentaires sur cette décennie.

Sur la même période, la **proportion de locataires dans le parc privé** (hors Loi 1948) croît régulièrement en passant de 18,6 % en 1992, 19,1 % en 1996 et 19,7 % en 2002 (+ 1,1 point sur 10 ans) : le nombre de logements privés a ainsi augmenté de + 712 000 logements sur la décennie 1992/2002, soit une production de 80 000 logements de plus par an. Et la **proportion de locataires dans le parc HLM** stagnait (+ 0,3 point) et enregistrait une hausse de 456 000 nouveaux logements, soit 51 000 de plus par an.

Les ménages locataires en HLM ont des ressources nettement inférieures aux propriétaires et aux locataires du parc privé. En 2002, leur revenu par unité de consommation (RUC) médian est de 10 976 € par an, il est inférieur de 5 150 € à celui des propriétaires et de 2 425 € à celui des locataires du parc privé. Sur les dix dernières années, cet écart s'est accentué.

Alors qu'elle avait constamment progressé en France depuis 1984, **la proportion de logements sociaux diminue depuis 1996** (16,5 % des résidences principales en 1984, 17,1 % en 1992, 17,6 % en 1996 et 17,2 % en 2002). C'est la première fois que cela se produit depuis la seconde guerre mondiale. Cette situation tient au nombre de logements sortent du parc social en raison des démolitions effectuées dans le cadre des opérations de « rénovation urbaine » d'une part et des ventes de logements appartenant au parc locatif social d'autre part : les ventes et les démolitions représentaient 10 000 à 11 000 logements par an entre 1998 et 2001.

Dans le même temps, le nombre de demandeurs HLM ne cesse d'augmenter puisque les ménages les plus pauvres n'ont pas d'autres perspectives que le parc HLM. Début 2002, il y avait 1 050 000 demandeurs de logements HLM selon l'Insee contre 915 000 en 1992 et 745 000 en 1978. Le nombre de demandeurs HLM avait diminué entre 1992 et 1996 (- 55 000), + 190 000 demandes ont été enregistrées entre 1996 et 2002 alors que sur la même période, le nombre de logements HLM progressait de 175 000 unités.

⁴⁵ Concernant l'évolution des logements et des statuts d'occupation des résidences principales sur la période 1992/2002, nous nous sommes essentiellement reportés au n°33 de la revue habitat et Société.

⁴⁶ 17,2 % = 15,6 % de locataires dans le parc HLM + 1,6 % de locataires d'un autre logement social.

⁴⁷ 20,7 % = 19,7 % de locataires dans le parc privé + 1 % de locataires dans des logements « loi 1948 ».

⁴⁸ Source : Habitat et Société, n°33.

Et, en raison d'évolutions repérées sur les autres segments du parc immobilier, **la tension sur le parc social ne pourra que s'accroître**. En effet, les formes atypiques de logement reculent (chambres d'hôtel occupées de façon permanente, meublés et garnis, habitations de fortune et constructions provisoires) ; du fait de la hausse des loyers dans le parc privé (+ 100 % entre 1988 et 2002), celui-ci voit décliner sa vocation sociale et enfin, l'investissement locatif « De Robien », n'exigeant plus une contrepartie sociale aux aides fiscales accordées aux investisseurs, ne joue pas en faveur de l'accès au logement pour les plus démunis.

4.3.1.3 - Le confort et la surface des résidences principales se sont considérablement améliorés depuis trois décennies

L'accroissement du parc de logements s'est accompagné d'une nette amélioration des conditions de logements.

La part de résidences principales « sans confort » a considérablement diminué au cours des trois dernières décennies : en 2002, seulement 2,6 % de résidences principales sont sans confort contre 39 % en 1973 (26,8 % en 1978 et 6,2 % en 1992). Et, sur la même période, la part de résidences principales « tout confort » a doublé passant ainsi de 44,1 % en 1973 à 90,6 % en 2002.

On observe également une augmentation de la surface habitable des logements : la surface moyenne a augmenté d'un quart entre 1973 et 2002 pour s'établir à hauteur de 90 m² en 2002 (contre 72 m² en 1973). Parallèlement, le nombre moyen de personnes par logement et par pièces s'est réduit pour passer respectivement de 2,9 à 2,4 et de 0,82 à 0,60 entre 1973 et 2002.

La part de logements surpeuplés a été divisée par deux entre 1973 et 2002 et passe ainsi de 21,7 % à 10,2% des résidences principales.

4.3.1.4 – Depuis quelques années, une nouvelle crise du logement est apparue

La crise actuelle du logement, différente de celle de l'après-guerre⁴⁹, est davantage qualitative que quantitative et se caractérise par un décalage entre les caractéristiques de l'offre et de la demande de logements. Dans son rapport annuel « L'Etat du mal logement en France » pour l'année 2005, la Fondation Abbé Pierre estime à 600 000 le nombre de logements supplémentaires qui seraient nécessaires.

En dépit des politiques de l'Etat des années 1990 qui ont mis l'accent sur le développement d'une offre spécifique en faveur des personnes défavorisées, la crise actuelle touche encore les personnes en situation de mal logement⁵⁰. De plus, du fait du ralentissement de la mise en chantier d'une offre de logements sociaux ordinaires, de la crise du foncier et de son coût sur les agglomérations où la demande est forte et de la disparition progressive de logements à bon marché du parc privé (parc social de fait), certaines familles à revenus modestes sont aujourd'hui confrontées à difficultés d'accès au logement. Cette inadéquation de l'offre à la demande de logement touche davantage certains publics comme les familles monoparentales ou nombreuses sans oublier les jeunes, les personnes âgées et les personnes immigrées.

Face au constat de pénurie d'offre locative sociale ou privée, la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 se fixe pour objectifs de « résoudre la crise du logement sur 5 ans » en actionnant plusieurs leviers : la construction de logements locatifs sociaux (+ 500 000 logements), la remise sur le marché de logements privés vacants (+ 100 000), la production d'une offre foncière suffisante, la poursuite du programme de rénovation urbaine et le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence. Dans son avis, le Conseil économique et social⁵¹, tout en saluant l'ambition du « programme Borloo », souligne que « ce programme s'apparente à une remise à niveau des outils de la politique du logement, c'est-à-dire au rattrapage des retards... ». Il souligne également que l'atteinte de ces objectifs risque d'être confrontée à divers freins : la réticence de certains élus concernant la construction de logements sociaux, l'indisponibilité foncière immédiate et le coût du foncier, la capacité de production des organismes HLM et la capacité incertaine du secteur du bâtiment à répondre à une telle ambition de constructions.

⁴⁹ Quatre catégories de logements composent les logements sans confort : logements sans eau, logements avec de l'eau seulement, logements avec de l'eau et des WC mais sans douche, ni baignoire et logements avec une douche ou une baignoire mais sans WC.

⁵⁰ Il s'agit des logements avec WC, douche ou baignoire et chauffage central et des logements avec WC, grande baignoire avec chauffage central.

⁵¹ Source : Enquêtes Logement Insee.

⁵² Surpeuplement accentué et surpeuplement modéré selon l'INSEE.

⁵³ Le déficit de logements est estimé à 600 000 logements aujourd'hui contre 4 millions en 1954.

⁵⁴ 3 millions de personnes sont en situation de mal logement : logement insalubre ou inconfortable (2 millions), surpeuplé (600 000), en hébergement temporaire (400 000) ou sans domicile fixe (86 500). Source : Rapport 2005 de la Fondation Abbé Pierre, rendu public le 1^{er} février 2005.

⁵⁵ Source : Avis et rapport du Conseil économique et social : « Avant projet de loi de programmation pour la cohésion sociale », août 2004.

4.3.2 – Si les aides personnelles au logement jouent, depuis 1977, un rôle prédominant dans la politique du logement, force est de constater qu’aujourd’hui, l’écart se creuse entre le montant de ces aides et le coût réel du logement

4.3.2.1 – Les aides personnelles au logement occupent une place de plus en plus grande au sein des aides publiques

La situation actuelle résulte de la réforme mise en place en 1977 à la suite du rapport « Barre »⁵⁶ qui réoriente la politique du logement en privilégiant les aides à la personne (création de l’APL) par rapport aux aides à la pierre dont les montants sont réduits. Cette réforme reposait sur l’idée que l’aide à la pierre ne permettait plus de remplir un certain nombre d’objectifs assignés à la politique du logement au premier rang desquels figuraient l’accès au logement social (de plus en plus difficile) et le développement de l’accession à la propriété (insuffisamment soutenue : création du PAP-Prêt d’accession à la propriété).

Cette réforme a opéré une vaste redistribution à l’intérieur du système d’aides. A partir des données disponibles dans les Comptes du logement, on peut observer que :

- les aides à la personne ont largement progressé passant de 34 % en 1984 à plus de la moitié des aides publiques en 2002 (53 %), soit 13,5 milliards d’€ ;
- la part des aides à la pierre chutait fortement, en passant de 49 % à 20 % en 2002, soit 5 milliards d’€ ;
- et sous l’effet de différentes mesures fiscales accordées à l’investissement locatif, la part des aides fiscales augmentait de 10 points pour s’établir à 27 % en 2002, soit 7 milliards d’€.

Ainsi, en 2002, le montant total de ces « avantages conférés » au logement (aides au logement + avantages fiscaux) s’élevait à 25,5 milliards d’€ alors qu’en 1984, cet effort était de 13,7 milliards d’euros. En 2002, l’effort de la collectivité représentait 1,99 % du PIB.

La part prépondérante des aides à la personne dans les financements publics trouve plusieurs sources d’explications :

- le montant des aides est très réactif aux variations de ressources des familles, à leur composition familiale et à la prise en compte de l’évolution des loyers et charges du fait de leur mode de calcul ;
- le choix fait, depuis 1991, de généraliser les aides à l’ensemble de la population sous conditions de ressources dès lors qu’il y a une charge de logement ;
- la dégradation de la conjoncture économique depuis les années 70.

Enfin, on peut observer qu’en France comme dans d’autres pays d’Europe, la tendance est allée dans le sens du désengagement budgétaire, du soutien à l’initiative privée et du ciblage des aides vers les ménages aux ressources les plus faibles, ce que l’aide à la personne permet mieux que l’aide à la pierre.

En 2002, les 13,5 milliards d’euros versés au titre des aides personnelles au logement ont été financés en premier lieu par les régimes sociaux et donc les Caf à hauteur de 48 %, par l’Etat à hauteur de 40 % et enfin par les employeurs (12 %).

4.3.2.2 – Les bénéficiaires des aides personnelles au logement sont aujourd’hui majoritairement des personnes sans charge d’enfant(s)

Au 31 décembre 2004, en métropole et dans les DOM, **5 775 998 personnes bénéficiaient d’une aide personnelle au logement** (ALS, ALF, APL) pour une dépense totale de plus de 13 milliards d’€. Près de 13 millions de personnes vivent dans un foyer qui perçoit une aide au logement versée par les Caf, soit environ 21 % de la population française.

Ces ménages ont perçu, en moyenne, **189 € par mois** au cours de l’année 2004.

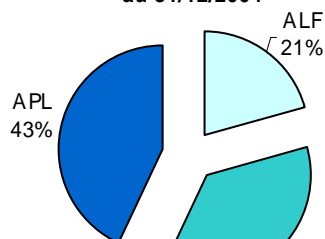
S’il existe des différences importantes dans les taux d’effort nets en fonction des bénéficiaires d’une aide au logement, il n’en demeure pas moins que le rôle solvabilisateur de ces aides est évident : en location, le taux d’effort médian des ménages bénéficiaires passe de 40 % à 17 % avec l’aide et en accession, de 33 % à 25 % (année 2002). Le taux d’effort diminue avec les ressources des ménages et en fonction de la taille de la famille.

⁵⁶ Le constat fait par le rapport « Barre » : si la réussite quantitative des dispositifs années 50, il n’empêche que l’efficacité sociale et économique des aides au logement pour quoi, il convient de porter l’effort public sur la qualité des logements et auprès c

⁵⁷ L’aide moyenne versée était de 185 € en métropole et de 227 € dans les DOM en

⁵⁸ « Aides au logement et taux d’effort des familles », Muriel Nicolas, In : Informatio

Répartition des aides au logement selon leur type au 31/12/2004



logement des années 1970. C’est

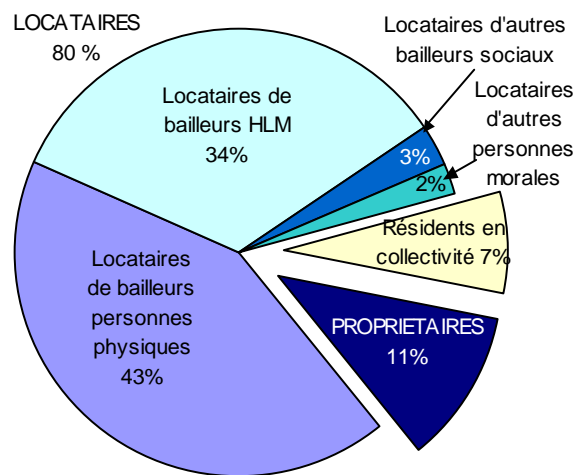
rs d’études

Seuls 42,5 % de ces bénéficiaires ont au moins un enfant à charge et plus de la moitié d'entre eux (soit 57,5 %) n'ont ni enfant, ni personne à charge. La répartition des bénéficiaires selon le type d'aides est la suivante : la part des bénéficiaires de l'ALF dépasse à peine les 20 % (21 %) tandis que la part de ceux qui perçoivent l'APL est plus importante (43 %) et la part des bénéficiaires de l'ALS est de 36 %.

Les locataires sont les principaux bénéficiaires des aides au logement puisqu'ils représentent 80 % des aides au logement : 43 % dans le parc privé + 34 % dans le parc public.

Moins d'un tiers des bénéficiaires sont des actifs, 16,7 % sont chômeurs, 14,4 % sont retraités, 12,3 % sont étudiants, 5,4 % sont invalides ou bénéficiaires de l'AAH.

Plus d'un allocataire sur deux d'un minimum social perçoit une aide au logement : c'est le cas de 65,6 % des bénéficiaires de l'API, de 55,9 % des bénéficiaires du RMI et de 50,9 % des bénéficiaires d'AAH. Et, 35,9 % des bénéficiaires des allocations familiales ont bénéficié d'une aide au logement en 2004.



Source : Compte du Logement 2002.

4.3.2.3 - L'efficacité sociale des aides à la personne est aujourd'hui remise en cause

L'efficacité sociale des aides à la personne est aujourd'hui remise en cause puisque nous assistons à un décrochage croissant entre le montant des aides personnelles et le coût réel du logement.

Différentes raisons, qui peuvent se combiner, sont à l'origine de cette situation :

- la *dérive financière des aides au logement* a contraint les pouvoirs publics à prendre une série de mesures techniques à conséquences sociales fortes pour contenir leur progression, ces « mesures d'économie » peuvent trouver une explication dans le contexte européen de maîtrise des dépenses publiques ;
- *l'augmentation des loyers* dans le parc public et privé⁵⁹ : la part des bénéficiaires dont le loyer réel est supérieur au plafond n'a cessé de progresser (20 % environ dans les années 1980 et plus de 50 % aujourd'hui malgré la réforme du barème unique) alors que de faibles revalorisations annuelles des loyers-plafonds s'observent ;
- *le nombre de bénéficiaires des aides a augmenté* du fait de la dégradation de la conjoncture économique et du « bouclage » décidé il y a une quinzaine d'années (notamment ALS en faveur des étudiants).

Selon l'USH⁶⁰, les aides à la personne se concentrent sur les ménages les plus modestes. En 1977, un ménage avec deux personnes à charge bénéficiaient de l'APL jusqu'à 4 fois le Smic et aujourd'hui, pour ce ménage, le seuil d'exclusion est proche de 2,1 Smic. Pour une personne seule, il est passé de 2,4 à 1,1 Smic. Actuellement, 71 % des bénéficiaires d'une aide à la personne ont un revenu inférieur au Smic et seulement 1 % disposent de revenus supérieurs à deux Smic.

⁵⁹ Ouverture des droits avec un décalage d'un mois, augmentation de 15 à 24 € du seuil de non versement de l'aide, absences de revalorisations annuelles, etc..

⁶⁰ La réorientation de la politique du logement en faveur des aides personnelles intervenues en 1977 a fait reposer sur l'APL une part croissante de l'objectif de solvabilisation des ménages candidats au logement. La contrepartie en a été une aide à la construction plus réduite, ce qui a eu pour conséquence une augmentation du montant des loyers pratiqués dans le parc conventionné et dans le parc privé.

⁶¹ « Financement du logement social et évolutions de ses missions », Patrick Kamoun, In : Informations sociales n°123.

⁶² La réorientation de la politique du logement en faveur des aides personnelles intervenues en 1977

4.3.3 – Depuis une quinzaine d'années, l'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées mobilisent une diversité d'acteurs

Depuis la mise en œuvre de la loi Besson (1990), se développent des dispositifs visant à garantir l'accès et le maintien dans le logement pour les publics les plus en difficultés et/ou à « sécuriser » les bailleurs.

Ainsi, sous l'égide de l'Etat et des départements, avec les partenaires qui le souhaitent (dont les Caf), se mettent en place des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés dont le dispositif socle est le FSL (fonds de solidarité pour le logement). Sur les cinq dernières années, les dépenses des FSL ne cessent de croître (+ 28 %) passant ainsi de 197 millions d'€ en 1999 à 254 millions d'€ en 2002 pour 278 300 bénéficiaires (ces derniers ont progressé de + 16 % en cinq ans).

Le 1 % logement, suite à sa réforme intervenue en 1999, a également développé des dispositifs de sécurisation des bailleurs pour faciliter l'accès des personnes au logement locatif : il s'agit du dispositif « Locapass »⁶² pour les salariés, les personnes en recherche d'un emploi et les étudiants boursiers. En 2003, les aides « Locapass » représentaient 319 millions d'€ et ont touché plus de 520 000 bénéficiaires. Cette aide est extrêmement précieuse pour faciliter l'accès au logement autonome des jeunes puisque les moins de 30 ans représentent 60 % de ces bénéficiaires.

Sur la même période, se généralisent les pratiques d'accompagnement et le recours à des médiations sociales pour les familles les plus en difficultés. Les associations d'insertion pour le logement se sont fortement investies dans l'accompagnement social individuel des ménages bénéficiant notamment du FSL et dans la recherche d'alternatives pour l'accès au logement (sous-location). Elles ont diversifié leurs interventions et sont devenues, pour certaines, de véritables opérateurs pour la mise en œuvre du droit au logement. En fonction des territoires, elles ont développé différents services qui accompagnent la trajectoire des ménages : accueil et orientation, aides à l'accès au logement, création d'une offre de logements adaptés, gestion du patrimoine, etc.

Après s'être désengagées des aides à la pierre dans la décennie 1970⁶³ et jusqu'en 1982, les Caf occupent aujourd'hui un créneau plus préventif et moins ciblé sur les personnes les plus défavorisées qui se situe dans la complémentarité ou dans le prolongement de leur mission de solvabilisation. Elles s'appuient pour cela sur leurs aides financières individuelles aux familles, sur le financement du FSL, sur leurs travailleurs sociaux et les équipements de voisinage qu'elles soutiennent. Selon les contextes locaux, leurs interventions recouvrent plusieurs dimensions : l'accès et la restauration des droits, la prévention des impayés de loyer, l'amélioration des conditions de logement (décence, insalubrité) et du cadre de vie des familles en soutenant notamment leurs initiatives. En 2004, les dépenses d'action sociale consacrées au logement et à l'habitat des familles représentaient 171 millions d'€ et demeurent globalement stables sur les 5 dernières années.

4.3.4 – Si les pouvoirs publics sont garants de la politique nationale du logement et de l'habitat, les collectivités territoriales tendent à devenir les « chefs de file » des politiques locales de l'habitat

Si l'Etat garde sa compétence de garant du « droit au logement » et de la solidarité nationale en conservant ses prérogatives en matière d'orientations et de programmation financières de la politique nationale du logement et de l'habitat, la mise en œuvre de cette politique relève des compétences croisées de différents partenaires, parmi lesquels, les collectivités territoriales prennent une place croissante.

En effet, sur la dernière décennie, avec la loi Besson (1990), la loi d'orientation pour la ville, puis la loi sur l'aménagement du territoire et celle sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, et plus récemment la loi solidarité et renouvellement urbain, les collectivités territoriales ont acquis de larges compétences en matière de planification urbaine, d'action foncière, d'urbanisme opérationnel et d'action sociale.

Elles ont dans le même temps pris une part de plus en plus importante dans le financement du logement pour compléter les politiques de l'Etat : dans le domaine de l'aide à la pierre, leur apport financier représente désormais un montant équivalent à la participation de l'Etat.

Le volet « logement » de la loi relative aux « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 renforce, pour l'avenir, l'articulation des compétences entre les différents échelons territoriaux, principalement l'Etat, la région, les structures intercommunales, suivant ainsi les processus de décentralisation largement engagés, dans ce champ de l'habitat, au niveau européen⁶⁴.

Ainsi, à l'exception du maintien du co-pilotage Etat-Département des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés, différents leviers de l'intervention des pouvoirs publics peuvent être transférés aux collectivités territoriales :

⁶² Prise en charge des dépôts de garantie et garantie des loyers et des charges locatives.

⁶³ Retrait des aides à la construction de logements très sociaux ; fin du financement des réhabilitations (HVS, DSQ) et sortie des prêts à l'accession à la propriété (1982/1983).

⁶⁴ Débat parlementaire sur la loi relative aux « responsabilités et libertés locales ».

⁶⁵ « Eclairage sur la décentralisation en Europe », in « des engagements pour l'avenir de la ville et des territoires », USH – août 2003.

- ↳ Les aides publiques à la pierre peuvent être déléguées aux structures intercommunales (EPCI) qui disposent d'un programme local de l'habitat ou aux conseils généraux pour les autres territoires des départements,
- ↳ Tout ou partie des réservations de logements sociaux relevant du Préfet (contingent préfectoral) peut être délégué aux communes ou regroupements de communes,
- ↳ Les fonds de solidarité pour le logement aux compétences élargies (accès et maintien dans le logement, énergie, eau et téléphone) sont confiés aux « seuls » conseils généraux qui plus globalement, ont la responsabilité de l'élaboration et de l'animation de la politique d'action sociale.

4.4 PROSPECTIVE

4.4.1 – Tendances pouvant découler de l'état des lieux

4.4.1.1 - Les besoins en logements ne pourront que s'accroître et ce, à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs

Tous les démographes s'accordant sur le fait que la population française va augmenter dans les prochaines années et qu'elle va, dans le même temps, vieillir, les besoins de logements ne pourront que s'accroître et ce, à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs.

Compte tenu de l'évolution projetée du nombre de ménages entre 2000 et 2010 (soit 240 000 ménages supplémentaires par an entre 2000 et 2004 et 216 000 entre 2005 et 2010), **l'Insee estime que la demande potentielle de logements serait de l'ordre de 275 000 par an durant cette décennie**. Après une période de croissance soutenue, l'évolution du nombre de ménages et de logements se ralentirait au cours de la décennie 2010 à 2020.

Ces projections reposent sur les hypothèses suivantes :

- un taux de fécondité stable à 1,8 enfant par femme,
- un solde migratoire de 50 000 personnes,
- un allongement de l'espérance de vie,
- une évolution des formes classiques de vie familiale : décohabitation plus tardive des jeunes adultes, mises en couples plus tardives, davantage de séparations et moins de remises en couples que par le passé en cas de rupture, davantage de familles monoparentales. En outre, la diversité des parcours familiaux s'accompagne, de la part des ménages, d'une demande de logements plus diversifiée, nécessitant une plus grande fluidité du marché du logement (allers-retours entre le locatif et l'accession en fonction des différentes séquences familiales).

En revanche, ces projections ne tiennent pas compte du volume de logements produits par les opérations de renouvellement urbain et du niveau des sorties nettes du parc (logements vétustes et inconfortables ne pouvant être reloués).

La Fondation Abbé Pierre estime, quant à elle, que le niveau des besoins en logements ne devrait guère fléchir, d'ici 2010 au moins, ce qui nécessiterait la construction, chaque année, de 350 à 360 000 logements⁶⁶. Ce chiffre devrait, en outre, être relevé tant pour prendre en compte le renouvellement du parc privé inconfortable et vétuste que pour résorber le déficit accumulé et permettre au marché de retrouver des conditions de fluidité.

Au-delà du nombre de logements à prévoir à horizon 2010, se pose la question de la dimension plus qualitative du parc de logements et de son environnement : nécessité d'adapter les caractéristiques des logements à celles des ménages susceptibles d'y entrer (ex. : accessibilité des logements pour les personnes les plus âgées, etc.), équipements et services nécessaires à la vie quotidienne, etc.

⁶⁶ Cf. projection relative à la demande potentielle de logements à l'horizon 2030 effectuée par l'INSEE.

⁶⁷ Le nombre de nouveaux ménages devrait être d'au moins 250 000 à 260 000 chaque année, entre 2004 et 2010, et ce au regard de l'« expérience » 1999/2003 marquée par une augmentation de 253 000 nouveaux ménages chaque année.

4.4.1.2 – L’accession à la propriété continue à être une aspiration forte des ménages

Comme on l’a dit précédemment, la proportion des propriétaires n’a cessé de croître sur les deux dernières décennies (56 % en 2002) sans toutefois atteindre le niveau de la plupart des pays européens (en Irlande, 80 % des habitants sont propriétaires, 70 % en Grande Bretagne et en Italie⁶⁸, etc.).

Pour nombre de ménages, l’accession à la propriété reste l’aboutissement d’un parcours résidentiel réussi. Elle est toujours synonyme de promotion sociale pour les catégories modestes et moyennes. Il ressort, notamment des enquêtes de l’Anil de 1994 à 2002 ; parmi les motivations d’achat le refus de payer un loyer « à fonds perdus ». De plus, la propriété de son logement est aujourd’hui présentée comme un élément non négligeable du maintien du pouvoir d’achat au moment de la retraite puisque, les mensualités de remboursement sont généralement arrivées à échéance. Enfin, la rigidité observée des crédits n’est plus, à l’heure actuelle, un frein à l’accession à la propriété : « la place bancaire ayant fait à cet égard de considérables progrès en matière d’offre et d’adaptabilité des crédits au cours des trois dernières années »⁶⁹. Cependant, il n’en demeure pas moins que le risque bancaire considéré comme plus élevé pour les ménages modestes conduit les établissements de crédits à leur offrir un taux d’intérêt plus élevé.

A court et moyen termes, on s’attend à une progression du nombre de propriétaires rejoignant ainsi la tendance générale concernant ce statut d’occupation qui s’observe dans une majorité de pays européens⁷⁰.

4.4.1.3 – L’accès au logement pour les ménages les plus modestes et pour les personnes en situations d’exclusion ou de mal logement reste une vraie difficulté

Dans un contexte où la tension observée sur le marché du logement perdure, l’accès au logement continue à être difficile du fait de l’augmentation des coûts du foncier (location ou accession), du fait de la poussée des prix des loyers et de l’allongement des files d’attente des demandeurs de logements sociaux. Et, le maintien dans le logement devient incertain du fait du développement du chômage et de l’augmentation des séparations⁷¹. Ceci dans un contexte où le niveau des besoins ne devrait guère diminuer d’ici la fin de la décennie⁷².

4.4.1.4 – La politique du logement est définie par les collectivités territoriales

Compte tenu des enjeux que représentent le logement et l’habitat pour le développement et l’équilibre social et économique des territoires, on peut comprendre aisément que progressivement les nouvelles structures intercommunales exerceront pleinement leurs compétences pour concevoir les projets de développement de leur territoire.

S’agissant des départements⁷³, les ¾ d’entre eux considèrent que les dispositions de la loi du 13 août 2004 sont susceptibles de modifier leur politique, ces modifications sont plus marquées pour les départements à caractère rural, moins engagés pour l’heure dans des politiques spécifiques du logement. A un horizon de 5 ans, 55 % des départements prévoient des évolutions importantes de leurs domaines d’intervention et un peu plus de 2/3 de leurs modes d’intervention. De même, plus d’un département sur deux envisage d’engager des actions novatrices de cohésion sociale (mixité, prévention des expulsions, possibilité d’un parcours résidentiel et accès au logement pour les ménages modestes).

Si la tendance observée de décentralisation se poursuivait, la prochaine vague de décentralisation pourrait concerner les aides à la personne. Ainsi, l’équilibre entre aides à la pierre, aides à la personne et action sociale liée au logement sera décidé localement. L’enjeu serait d’adapter au mieux l’offre à la demande de logements et garantir la « mixité sociale » sur les territoires.

4.4.2 – Hypothèses : de nouveaux équilibres seraient à trouver entre aides à la personne, aides à la pierre et aides fiscales

4.4.2.1 – Vers une « familialisation » de la politique du logement ?

Pour influencer sur la structure démographique du pays, l’accent serait mis sur des mesures favorisant l’accès et le maintien dans le logement des familles à revenus modestes. La politique publique du logement ciblerait davantage les familles. Pour ce faire, la dimension familiale interviendrait davantage, notamment dans le calcul des aides au logement, pour accompagner l’arrivée d’un nouvel enfant, ainsi que les nouvelles formes de structures familiales (familles monoparentales, familles recomposées, parents non gardiens, etc.).

⁶⁸ Source : « Quel habitat pour les ménages à revenus modestes », In : La documentation française, les entretiens de la caisse des dépôts sur l’habitat social, 2001.

⁶⁹ Source : « Avis et rapport du Conseil économique et social : Accès au logement, droits et réalités », Nicole Prud’homme, Janvier 2004.

⁷⁰ Cf. Projet de loi de finances initiale pour 2005, assemblée nationale, commission des finances, de l’économie générale et du plan – Budget Logement.

⁷¹ « Logement et vie familiale », Catherine Bonaulet – INED – In : Informations sociales n°123.

⁷² Soit environ 350 à 360 000 logements par an selon le 10^{ème} rapport sur l’« Etat du mal logement en France », Fondation Abbé Pierre, 2005.

⁷³ « La politique du logement des départements : Etat des lieux et perspectives » - Etude réalisée par l’ANIL en avril 2005.

4.4.2.2 – Vers le ciblage des ménages les plus modestes et des personnes en situation d'exclusion ou de mal logement ?

Dans le prolongement de la politique initiée dans les années 1990 (loi Besson) et compte tenu de l'accroissement des phénomènes de pauvreté, les priorités politiques privilégieraient l'accès au logement des publics vulnérables. Cette évolution se traduirait notamment par une sélectivité encore plus forte des aides à la personne en faveur des locataires. En parallèle, un système de garantie des risques locatifs de type assurantiel se développerait pour les ménages qui ne bénéficieraient plus des prestations légales liées au logement et ce afin de garantir leur maintien dans les lieux.

4.4.2.3 – Pour les accédants ou propriétaires occupants, l'accent sera-t-il mis sur les aides fiscales et/ou les aides à la pierre ?

Aujourd'hui, il existe plusieurs mécanismes pour soutenir le projet d'accession à la propriété des personnes (prêts à taux 0%, aides au logement...). La question est donc de savoir quel serait le levier d'intervention le plus incitatif pour soutenir le projet d'accession des personnes.

Parmi les bénéficiaires des aides au logement, la population accédante dispose aujourd'hui de revenus plus élevés et ne représente que 20 % de ces bénéficiaires. Et du fait d'un barème moins favorable, les accédants supportent des taux d'effort nets médians supérieurs à ceux des locataires (25 % contre 17 %).

Pour mieux accompagner les projets d'accession à la propriété, les aides à la personne pourraient être supprimées au profit d' « aides à la pierre » (prêts bonifiés distribués par les organismes bancaires) et/ou d'aides fiscales. Pour faire face aux aléas de la vie (chômage, invalidité, décès, séparations, divorces...) ayant pour conséquences des difficultés de remboursement d'emprunt, un système assurantiel serait développé.

4.4.2.4 – Vers la disparition des aides au logement en tant qu'aides affectées au logement ?

En contrepartie de cette disparition, se mettrait en place un dispositif plus large de type de « revenu de solidarité active » tel que préconisé par le rapport Hirsch en amont de la conférence de la famille 2005.

5. LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Autres fiches en lien avec cette fiche : Revenus des ménages, Intégration et cohésion sociale, Le dispositif de Sécurité sociale

La lutte contre l'exclusion – ou lutte contre les exclusions (le pluriel est significatif) – est devenue en vingt ans un impératif des politiques publiques. Signant un retour en force de l'aide et de l'action sociales ainsi que le passage progressif d'une protection sociale assise sur l'activité professionnelle à une protection sociale assise sur la citoyenneté, elle n'a pas de définition ni de délimitation précises. Elle englobe un assortiment d'interventions et de droits sociaux, avec pour principales visées l'insertion des personnes défavorisées et l'accès aux droits. Dit d'une autre manière c'est toute la problématique de la pauvreté qui oriente profondément, et de plus en plus, les débats et les innovations en matière de politique sociale.

S'il n'est pas aisé de savoir exactement ce qu'emportent et comportent les notions de pauvreté et d'exclusion (I), force est de constater que depuis ces dernières années elles se trouvent, malgré les imprécisions de leur contenu, en première place des débats et au premier rang des préoccupations ; ce qui est à la base d'un grand nombre d'innovation dans le domaine des politiques sociales (II). A titre d'hypothèse principale on peut soutenir que les soucis, les propositions et les constructions politiques donneront toujours plus d'importance à ces problématiques, les dispositifs pouvant continuer de s'accumuler sous la forme d'un bricolage institutionnel, et/ou aller dans le sens d'une activation renforcée des dépenses et d'une simplification radicale des dispositifs, de plus en plus décentralisés (III).

5.1 EXCLUSION : MAIS DE QUOI PARLE-T-ON ?

La notion d'exclusion prête à confusion. SDF, handicapés, chômeurs de longue durée, mal-logés, allocataires du RMI peuvent être réunis sous une même appellation. L'exclusion se confond avec la pauvreté, l'isolement, le besoin, la ségrégation. Elle porte sur des problèmes et des populations hétérogènes.

Ce qui importe, au-delà de la critique du caractère ambiguë de la notion (exclusion de quoi, par qui ?), c'est d'avoir à l'esprit que ce qu'elle indique, une rupture de la société, ne repose pas sur une appréciation pertinente. Il n'existe pas de catégories de populations, ni de territoires coupés du reste de la société. Aussi est-il toujours préférable de raisonner en termes de processus sociaux plus que de statuts figés.

A une représentation duale de la société il faut, au moins, préférer une structuration ternaire des groupes et des processus sociaux. Entre les « exclus » et les « inclus » on peut aisément repérer la catégorie des personnes « vulnérables » ou « précaires », menacées par l'instabilité de leurs revenus et de leur environnement social.

Il est reproché à la notion d'exclusion d'être métaphorique, rhétorique, voire idéologique. S'il est équivoque, le terme ne peut être irrémédiablement repoussé. La plupart des problèmes sociaux actuels peuvent être appréciés par rapport à l'exclusion qui ne réduit pas à l'insuffisance des revenus, mais se manifeste dans les domaines du logement, du travail, de la santé, ou de la participation aux activités de la cité.

Le succès de la notion d'exclusion se comprend aisément dans un contexte où, après un demi-siècle de renforcement de l'Etat-providence, certaines situations d'indigence sont considérées comme intolérables, comme des atteintes aux droits de l'homme dans une société d'abondance. Avec un chômage massif, l'exclusion est devenue une crainte redoutée par la majorité des Français (Tableau 1.).

Tableau 1. Plus de la moitié des Français craignent de devenir des « exclus »

Vous arrive-t-il ou pas d'avoir peur de devenir vous-même un exclu ?	Octobre 1993 (%)	Septembre 1995 (%)	Septembre 1996 (%)	Février 1998 (%)	Février 2002 (%)	Mai 2004 (%)
OUI	55	53	53	57	55	53
NON	43	46	46	43	45	46
NSP	2	1	1	-	-	1
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Baromètre CSA/La Croix/FNARS

Au niveau du débat social, une des acceptions de l'exclusion est directement recevable. Elle a trait aux difficultés et aux mutations du système de Sécurité sociale. Fondé sur des bases professionnelles, celui-ci, sous les coups du chômage, écarte de ses prestations ceux qui en bénéficiaient auparavant et ceux qui pourraient en bénéficier s'ils disposaient d'un emploi stable. En ce sens les « exclus » sont les exclus des mécanismes de Sécurité sociale et du grand projet de

démocratie sociale. Ils ne sont pas en dehors de la société, mais ils se trouvent à côté des mécanismes assuranciers de protection sociale. A cet égard les exclus sont les anciens assurés sociaux, ou ceux qui ne l'ont jamais été, et qui sont pris en charge (ou qui devraient l'être) par l'aide et l'action sociales.

----- LE DECOMPTE DES PAUVRES ET DES EXCLUS -----

Combien de pauvres, combien d'exclus ? Les chiffres les plus variés, et les plus sophistiqués, circulent. Deux approches très différentes peuvent être suivies. La première, employée en France et dans l'Union Européenne, cerne la pauvreté « relative ». Sont pauvres les personnes et les ménages dont les revenus sont inférieurs à un seuil monétaire relatif, fixé en fonction de la distribution des revenus. Ce seuil est également appelé seuil des « bas revenus ». Une deuxième approche, employée aux Etats-Unis, considère la pauvreté « absolue ». A partir de l'estimation des ressources nécessaires à l'acquisition d'un panier minimal de biens (pour se nourrir, se vêtir, se loger), un seuil de pauvreté absolu (qui ne varie donc pas en fonction de la distribution des revenus) est établi.

Il n'existe pas de méthode permettant d'approcher statistiquement l'exclusion. Celle-ci présente de multiples facettes. Elle ne saurait se réduire à un indicateur, fut-il synthétique. La pauvreté est également multidimensionnelle et son appréciation à partir de seuils monétaires a des limites.

La démarche traditionnelle consiste toutefois en France à dénombrer les ménages dont le revenu est inférieur à un seuil de pauvreté monétaire relative (en l'occurrence la moitié de la médiane des revenus, 579 € par mois pour une personne seule, 869 € pour un couple sans enfant en 2000). Avec cette méthode on compte, en 2000, une population pauvre de 3,7 millions de personnes. Cette pauvreté monétaire s'était fortement réduite de 1970 à 1984, avant de se stabiliser et de remonter légèrement entre 1990 et 1996, autour de 7 % de la population. De 1996 à 2000 ce taux de pauvreté a baissé et s'est stabilisé autour de 6,5 %. Ces faibles variations déguisent toutefois des bouleversements sur trente ans : la pauvreté, de plus en plus liée au chômage, s'est fortement rajeunie et urbanisée.

Une deuxième méthode (de pauvreté « ressentie ») consiste à demander aux individus si, en fonction de critères d'appréciation de leur aisance financière, ils se considèrent eux-mêmes comme pauvres. Une troisième méthode, au sens des conditions de vie, consiste à observer si un ménage cumule des difficultés tels la précarité du logement ou l'absence d'équipements possédés par la plupart des ménages.

De ces approches émergent des images différentes de la pauvreté. Environ 25 % des ménages sont pauvres selon au moins une de ces approches, 17,5 % connaissent une seule forme de pauvreté, et 2 % des ménages sont pauvres selon les 3 types de critères. Ces derniers sont certainement parmi les ménages ordinairement considérés comme les plus pauvres. Toutefois, les personnes sans-abri, a priori les plus démunies, ne peuvent être prises en compte dans les protocoles d'enquêtes, et sont donc absentes de ces statistiques.

Une autre approche de la pauvreté relative, plus fruste mais très claire, définit les pauvres comme les 10 % de la population les moins riches... Dernière approche, un indicateur de « pauvreté administrative » prend en considération le nombre d'allocataires relevant de la solidarité nationale au titre des minima sociaux (RMI, API, AAH, etc.). Fin 2002, on comptait 3,3 millions d'allocataires, soit, avec les personnes à charge (conjoint et enfants) près de 6 millions de personnes. Avec cet indicateur de « pauvreté administrative » on compte encore ainsi environ 10 % de pauvres.

Tous ces chiffres et toutes ces analyses ne se recoupent pas forcément mais s'éclairent mutuellement. L'abondance de données permet de cerner plus finement les phénomènes et de repérer les problèmes émergents. Ainsi par exemple, ont pu être récemment discernés les « travailleurs pauvres », c'est-à-dire les actifs dont les revenus restent inférieurs au seuil de pauvreté. Ces « travailleurs pauvres » sont environ 1,3 million.

5.2 L'EXTENSION DE LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Les politiques de lutte contre l'exclusion (désormais d'ailleurs appelée au pluriel) signent à la fois un retour de l'assistance et une reconfiguration plus générale de la protection sociale. Dans le projet de Sécurité sociale de l'après-guerre, aide et action sociale (encore appelées « assistance ») étaient appelées à disparaître. Depuis le milieu des années soixante-dix aide et action sociale se sont renforcées, avec de nouvelles prestations, de nouvelles logiques d'action et une hybridation croissante entre les principes assuranciers et assistanciers.

La lutte contre les exclusions est par nature transversale. Couvrant des risques et des besoins divers, elle emprunte techniques, prestations, financements et modes de gestion à de nombreux autres pans de la protection sociale. Comme le périmètre des problèmes d'exclusion n'est pas assuré, celui des politiques de lutte contre l'exclusion ne peut non plus l'être.

A un contour *stricto sensu* de la lutte contre les exclusions (par exemple le RMI et/ou la prise en charge des SDF), peut être opposé un contour *lato sensu* (englobant tous les minima sociaux, la politique de l'emploi ou la politique de la ville). Plus largement encore, toute la protection sociale peut être érigée en programme de prévention de l'exclusion.

Sur le plan comptable, la lutte contre l'exclusion est une rubrique de l'ensemble des prestations de protection sociale (443,3 milliards d'Euros en 2002, soit 29,1 % du PIB). Celles-ci sont ventilées dans une nomenclature en six risques : santé, vieillesse/survie, famille et maternité, emploi, logement et pauvreté et exclusion sociale. L'essentiel de ce risque « pauvreté et exclusion sociale » est lié au RMI. Ces dépenses représentent 6 milliards d'Euros, soit 1,3 % du total des prestations de protection sociale, ou encore 0,4 % du PIB.

Au sens strict des comptes sociaux la lutte contre l'exclusion paraît marginale. Il va pourtant sans dire qu'une part de chacun des autres risques peut être vue comme relevant, implicitement ou explicitement, d'objectifs de lutte contre l'exclusion, qu'il s'agisse des prestations familiales sous conditions de ressources ou de l'assurance chômage.

Un autre chiffrage de l'ampleur budgétaire de la lutte contre l'exclusion est de 50 milliards d'Euros sur deux ans, à raison de 33,6 milliards à la charge de l'Etat à travers les différents budgets ministériels concernés et de 16,4 milliards pour les collectivités locales. C'est en effet la somme indiquée par la France à la Commission Européenne pour préciser le montant des politiques entreprises contre la pauvreté sur la période qui va de août 2003 à juillet 2005.

En fait la lutte contre l'exclusion est une politique « en accordéon » selon que l'on prend en considération une définition restreinte ou étendue de l'exclusion et, parallèlement, un périmètre étroit ou étendu des politiques sociales rassemblées sous la dénomination de lutte contre l'exclusion.

Les interventions et politiques menées au nom de la lutte contre l'exclusion ne visent plus seulement la préservation de la société contre les conséquences collectives redoutées de la pauvreté, mais l'effectivité des droits fondamentaux d'individus confrontés aux conséquences individuelles de la pauvreté.

La lutte contre l'exclusion, comme action publique, est d'une autre nature que les politiques sociales antécédentes, montées depuis un demi-siècle, sur la technique de l'assurance, à l'échelle nationale, pour couvrir des risques et des besoins sociaux. Ni catégorielle (elle ne cible pas explicitement les exclus ou les pauvres, ou encore les familles monoparentales, etc.) ni sectorielles (elle ne relève pas d'un domaine précis de l'action publique, comme l'éducation ou la santé), elle se veut globale. Elle englobe de larges secteurs de l'action publique, parfois ciblés sur des catégories spécifiques. Elle marque un tournant vers une individualisation des prises en charge, et une territorialisation des politiques.

Jusqu'à la fin des années soixante-dix, il n'existait pas, dans la palette des politiques sociales, de programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté. La protection sociale telle qu'aménagée autour de la Sécurité sociale devait permettre de prévenir et, à défaut, de réparer les problèmes sociaux. Elle ne se préoccupait pas distinctivement de pauvreté, et encore moins d'exclusion. Cependant la progression du chômage, depuis les chocs pétroliers, ainsi que des indications sur l'amplification et la transformation des situations de pauvreté, relevées à l'échelle locale par les associations et les municipalités, ont conduit l'Etat à s'inquiéter des problèmes de pauvreté.

Les pouvoirs publics se saisissent lentement de la nouvelle pauvreté, d'abord par des rapports et des commissions d'étude, qui s'appuient largement sur les expertises associatives. Les premières mesures spécifiques datent du début des années quatre-vingt. Elles ont permis, avec leur renforcement, les fondations de la lutte contre l'exclusion. Depuis octobre 1984 tous les ans un programme d'« actions contre la pauvreté et la précarité » est ainsi mis en place par l'Etat. Ces programmes ou plans dits d'urgence ou hivernaux (car ils se limitent, à l'origine, à la période hivernale) vont traverser les alternances politiques. Leur institutionnalisation va autoriser l'émergence d'une boîte à outils, toujours plus fournie, pour la prise en charge des phénomènes de pauvreté et de précarité. Mis en œuvre tout juste postérieurement à la décentralisation de l'action sociale (transférée en grande partie aux départements) ces plans assoient un nouvel investissement et de nouveaux instruments de l'Etat dans les politiques sociales. Véritables laboratoires d'action publique, ils sont des espaces et des moments d'innovation. Des fonds de garantie de ressources ou de paiement des loyers y sont élaborés. Ces outils sont à la base des dispositifs qui seront institués par la loi sur le RMI en 1988 ou par la loi sur le droit au logement en 1990. Par la suite ces programmes se sont plus spécifiquement concentrés sur la prise en charge des personnes en situation d'« urgence sociale », notamment les SDF. C'est dans le cadre de ces plans « pauvreté/précarité » que d'autres innovations verront encore le jour, comme par exemple les SAMU sociaux, dispositifs mobiles allant au devant des sans-abri.

Face à la résistance du chômage, à la dégradation de la situation économique, et à la visibilité croissante des phénomènes d'exclusion (pensons à l'exposition très visible des sans-abri vendant des « journaux de rue » à partir de 1993, année de récession), le débat public, lors de la campagne présidentielle de 1995, se concentre sur les questions d'exclusion et de « fracture sociale ». Les trois principaux candidats à l'élection présidentielle, répondant en cela à une demande du mouvement associatif caritatif notamment d'ATD Quart Monde, promettent le vote d'une loi appréhendant toutes les dimensions de l'exclusion. Une grande loi d'orientation est ainsi votée, finalement, en 1998. L'arsenal législatif et réglementaire portant sur la lutte contre l'exclusion est en fait devenu chaque année de plus en plus fourni.

Au fil des années la lutte contre les exclusions a ainsi pris place dans le paysage politique et juridique. Si affrontements partisans il y a eu, ils ont porté sur des détails, même si souvent significatifs. Le principe de cette lutte contre l'exclusion fait globalement l'unanimité. La philosophie générale des différents projets discutés au cours des vingt dernières années

est très semblable. Il s'agit d'une consolidation progressive, assise sur un ensemble touffu de dispositions, de l'engagement de la Nation en faveur de la lutte contre les diverses formes d'exclusion. De l'aménagement pragmatique de dispositifs singuliers, la lutte contre l'exclusion est devenue une priorité de l'action publique, reposant sur des organes et des institutions à l'influence et la sphère d'intervention grandissantes. Ces structures et dispositions sont constamment appelées à être réformées, adaptées, complétées. Elles marquent en tout cas plusieurs inflexions : le recours accru au partenariat (à côté du paritarisme de la Sécurité sociale), la place grandissante du secteur associatif (à côté des partenaires sociaux) et le souci plus affirmé des territoires et des particularités locales.

----- QUATRE JALONS LEGISLATIFS -----

Quatre principales lois ont permis l'élaboration d'un socle à la lutte contre l'exclusion et aux droits fondamentaux qu'elle entend faire valoir. Les outils et les principes qu'elles ont introduits ont été par la suite réformés, précisés et renforcés.

La loi du 1^{er} décembre 1988 instaure le Revenu Minimum d'Insertion, et organise les bases d'un service public de l'insertion à l'échelle des départements.

La loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement a institué deux outils : le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALD) qui coordonne l'ensemble des moyens, le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui accorde les aides financières et met en place des mesures d'accompagnement social. Selon son article 1^{er} « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». Liant droit au logement et respect de la dignité humaine, le Conseil constitutionnel a considéré en 1995 que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ».

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions est un monument législatif, passionnément débattu, qui réaffirme dans tous les domaines des droits fondamentaux, et qui, surtout, propose des éléments de garantie de leur effectivité.

La loi du 27 juillet 1999 relative à la couverture maladie universelle instaure un droit au remboursement des dépenses de l'assurance maladie pour toute personne qui a établi de façon stable et régulière sa résidence sur le territoire national et dont les ressources sont inférieures à un plafond de 567 euros par mois (au 1^{er} janvier 2004) pour une personne seule.

Le bilan de la mise en œuvre de toutes ces dispositions, auxquelles il faut ajouter les nouveautés introduites plus récemment au nom de la volonté de renforcer la cohésion sociale, est contrasté. Rapports administratifs et observations associatives s'accordent sur trois points : (i) le bien-fondé de la démarche et la nécessité de son approfondissement, (ii) l'ampleur des problèmes qui restent à résoudre, (iii) la trop grande complexité de l'arsenal législatif et réglementaire.

5.3 PROSPECTIVE DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

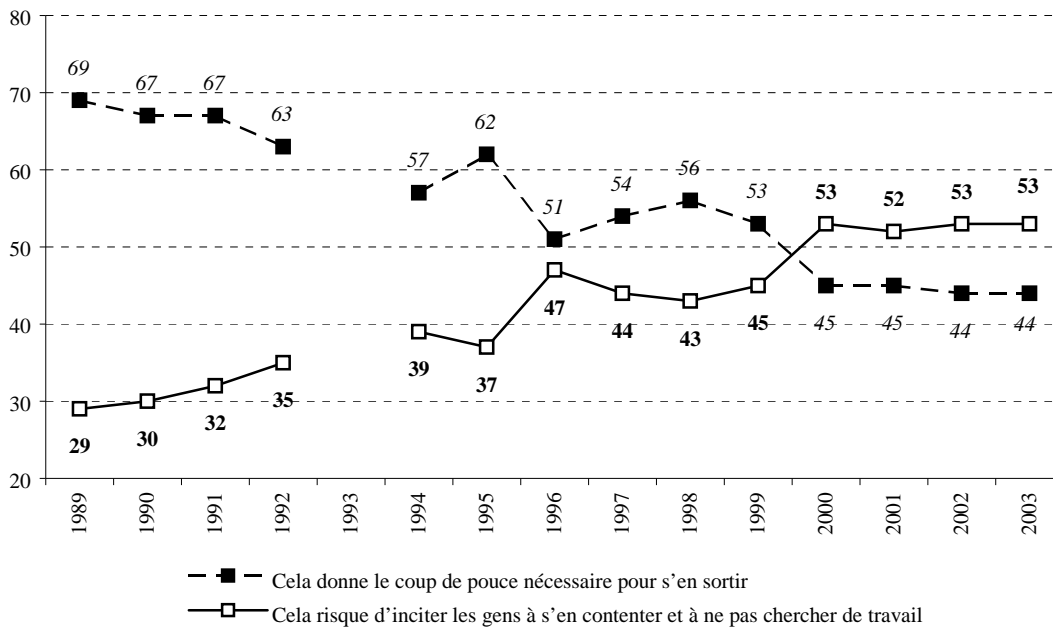
Avant de se lancer dans l'exercice traditionnel des hypothèses il faut souligner trois tendances lourdes.

- La première, simple à repérer, est le fait que la lutte contre l'exclusion est devenu un impératif mais aussi une sorte d'étendard des politiques publiques (cf. partie précédente). Des revirements sur ce point sont certainement improbables.
- La deuxième tendance a trait aux critiques adressées à ces politiques. Si celles-ci ne sont pas contestées dans leur principe, elles le sont dans leurs modalités. En effet les Français, et en écho de plus en plus de responsables politiques, appellent à plus de responsabilisation des bénéficiaires, à plus d'activation des dépenses et à plus de lisibilité des politiques.
- La troisième tendance relève de l'évolution générale des politiques publiques, avec un souci plus affirmé de s'inscrire dans une logique d'énoncé d'objectifs et d'évaluation des résultats. La nouvelle architecture budgétaire de l'Etat (LOLF) tout comme les documents contractuels signés entre l'Etat les Caisses de Sécurité sociale vont pleinement dans ce sens. Pour les politiques de lutte contre l'exclusion ceci signifie que ce ne sont plus seulement des objectifs de moyens (plus de logements, plus de centres d'hébergement, plus d'emplois aidés, etc.) qui vont être attendus, mais également des objectifs de résultats. La proposition phare du récent rapport rendu par la Commission présidée par Martin Hirsch, et appelant à se fixer un objectif de zéro enfant pauvre d'ici quinze ans, va totalement dans ce sens.

----- Critiques et réserves de l'opinion publique -----

Dans les sondages récents on relève un mouvement critique à l'égard de l'Etat-providence. Les interrogations sur les effets « déresponsabilisants » des politiques sociales progressent. Si on considère le cas des appréciations vis-à-vis du RMI (dispositif saillant des politiques de lutte contre l'exclusion) on peut mettre au jour une nette tendance des Français à être de plus en plus réservés. Si, à l'origine du dispositif, 29 % seulement des Français considéraient qu'une allocation comme le RMI risquait « d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher du travail », cette proportion est devenue majoritaire à partir de 2000 (53 % en 2003). Dit autrement, une majorité de Français insiste sur les effets « pervers » du RMI, plus que sur ses effets bénéfiques pour les bénéficiaires.

Au sujet du revenu minimum d'insertion (RMI), pensez-vous plutôt que :



Source : CREDOC

Ce n'est pas la légitimité des actions dirigées vers les plus démunis qui est contestée. Ce qui apparaît plutôt c'est le souhait d'une attention plus grande portée aux modalités de distribution des prestations. Les Français voudraient qu'elles soient plus précisément ciblées sur ceux qui « en ont le plus besoin » et désireraient accroître à la fois les contrôles par les organismes gestionnaires et les contreparties, notamment en termes d'activité, demandées aux bénéficiaires.

Est-il possible d'échafauder des hypothèses simples en matière d'avenir de la lutte contre l'exclusion ? Comme souvent la réponse est dans la question. On présentera donc une hypothèse centrale, celle de la continuité, en proposant quelques rapides variantes.

On déconnecte ici les évolutions de la lutte contre l'exclusion des évolutions des phénomènes qu'elle est appelée à réduire ou à éradiquer. En effet le lien entre les problèmes et les politiques, s'il ne peut être dit ténu, ne correspond pas à une forte corrélation. Il est par exemple particulièrement notable de voir que la lutte contre l'exclusion s'est progressivement affirmée à mesure que la pauvreté se réduisait (en tant que pauvreté monétaire mesurée statistiquement, même imparfaitement). Un travail plus rigoureux consisterait à prendre en considération une seule variable, cruciale, celle du chômage, ce que l'on tentera tout de même de faire dans notre jeu d'hypothèses.

La continuité sans grands changements

La principale hypothèse est celle de la continuation des logiques à l'œuvre depuis des années. En clair il s'agit d'un renforcement, d'une complication et d'un ciblage croissant des dispositifs. Avec une hybridation toujours plus poussée entre les logiques de l'aide sociale et de la Sécurité sociale les dispositifs en place sont réformés, de manière paramétrique. D'autres viennent les compléter. Chaque gouvernement peut faire entendre son souhait et son souci de réforme structurelle, mais rien de vient contrecarrer la logique de bricolage institutionnel qui s'étend. La politique familiale ne serait probablement pas grandement affectée par cette logique de continuité dans la mesure où elle serait un des pans des politiques de lutte contre l'exclusion, et rien ne viendrait s'attaquer à ses spécificités.

Première variante : une activation renforcée

L'hypothèse générale de continuité, au fond assez pessimiste sur les capacités d'évolution de l'action publique, doit être pondérée. Des mouvements sont tout à fait repérables. On a vu les réserves de l'opinion publique. On doit aussi souligner plus fortement la convergence dans la plupart des camps politiques de l'idée selon laquelle la lutte contre l'exclusion doit passer par une « activation » des dépenses « passives ». En clair la lutte contre l'exclusion passerait par une politique de l'emploi poussant les assistés à s'inscrire plus directement dans des activités rémunérées. Les critiques de cette option voient dans cette direction le passage d'une guerre contre la pauvreté à une guerre contre les pauvres, ceux-ci étant obligés de travailler au risque de perdre leurs revenus de transferts. Au titre de la politique familiale les prestations et les éventuels nouveaux crédits d'impôt seraient de plus en plus connectés aux revenus et aux conditions d'activité des individus et/ou des couples.

Deuxième variante : une simplification radicalisée

Les réserves émises à l'encontre des politiques actuelles de lutte contre l'exclusion soulignent la densité et la complexité des dispositifs, illisibles aux yeux des spécialistes, des gestionnaires et des bénéficiaires. Les principes de stabilisation

des droits et d'unification territoriale (à l'échelle « pertinente ») des dispositifs pourraient plus largement orienter des propositions et des réformes. La politique familiale verrait dans ce cadre son périmètre rediscuté et circonscrit de manière rénovée. Du débat éternel social/familial pourrait sortir une distinction nette entre les mesures à visée familiale (pour la natalité, pour la conciliation vie familiale/vie professionnelle) et les mesures à visée redistributive verticale (politique des revenus). C'est néanmoins sur un volet institutionnel que les changements pourraient être les plus grands : dans une logique de clarification des blocs de compétence, tout ce qui relève de la lutte contre l'exclusion pourrait basculer vers la responsabilité des collectivités locales (renforcement du « département providence »). Il y aurait là une clarification entre une Sécurité sociale nationale et une aide sociale décentralisée intégralement. C'est la tendance à l'œuvre, mais à un régime assez lent. En tout état de cause, cette simplification passant par une décentralisation accrue pourrait fortement transformer la politique familiale, et plus encore la branche Famille de la Sécurité sociale.

Ne concluons pas. Signalons juste que ces variantes se composent plus qu'elles ne s'opposent...

Les « futurs possibles » de la politique familiale – scénarios

Ce premier exercice de prospective, entrepris dans le cadre de l'article 1 de la Cog, consiste, d'une part, à opérer une radioscopie de la politique familiale aujourd'hui et, d'autre part, à examiner les différents « futurs possibles » de la politique familiale, principalement sous l'effet des changements de son environnement. Ceci doit permettre de déboucher sur des scénarios d'évolution de la politique familiale et, à terme, sur l'élaboration d'options stratégiques.

Le contexte dans lequel intervient la politique familiale se caractérise par un certain nombre de tendances lourdes et d'incertitudes qui, en première analyse, peuvent se synthétiser en quelques points :

- L'inéluctable vieillissement de la population française et les arbitrages entre risques sociaux qu'il pourrait induire.
- Les vives tensions sur les finances sociales qui ne vont pas, à court terme, s'atténuer.
- Le mouvement vers l'individualisation des comportements et des attentes dans la famille et dans les rapports sociaux.
- L'affirmation plus forte d'une exigence d'efficacité des politiques.
- La montée en puissance des collectivités territoriales.

Il s'agit ici d'une exploration des futurs possibles de l'environnement économique, politique, idéologique de la politique familiale à l'horizon 2015. De la prise en considération des tendances et des évolutions possibles sur une dizaine d'années, il est possible de dégager différents visages de l'avenir. La simple poursuite des tendances actuelles est pondérée par des futurs possibles plus optimistes ou plus pessimistes, plus ou moins favorables à la politique familiale. Ceci ne signifie pas que l'avenir de la politique familiale, et, partant, de la branche Famille, soit surdéterminé par le contexte. En dernier recours, en effet, ce sera toujours des décisions politiques et des comportements des individus et des ménages que naîtra le futur. La politique familiale a ainsi un rôle à jouer pour dessiner le futur.

Cette première phase de la démarche prospective est une étape exploratoire permettant de cerner le spectre des possibles. Dans une autre phase il s'agira d'en déduire des enjeux et des propositions stratégiques.

Soulignons encore qu'il ne s'agit pas d'une prospective de la branche Famille de la Sécurité sociale, mais bien d'une prospective de la politique familiale, dont la Cnaf et le réseau des Caf constituent naturellement une composante essentielle. De ce travail, il pourra ensuite être possible de déduire des évolutions pour les Caf. Pour autant, dans tous les scénarios portant sur la politique familiale, il faut bien avoir à l'esprit que les Caf peuvent toujours prendre une importance relative plus importante, ou bien voir leurs positions s'affaiblir.

Ce document présente l'approche qui a été suivie et les grandes lignes d'enseignement qui peuvent être tirées.

1 - METHODE ET PERSPECTIVES

Les résultats de la première étape de la démarche prospective entreprise sur la politique familiale sont présentés ici de façon synthétique. Il s'agit d'un point d'étape au terme d'un premier moment consistant à explorer le spectre des futurs possibles de la politique familiale à l'horizon 2015.

Un groupe de travail associant la Cnaf, le réseau des Caf et un panel d'experts de haut niveau s'est régulièrement réuni depuis l'automne 2004 pour réaliser cette opération. Décomposant le système « politique familiale » et son environnement en variables et composantes permettant d'en apprécier toutes les dimensions et les évolutions possibles, ce groupe de travail a rédigé une vingtaine de fiches variables, explorant pour chacune d'entre elles les futurs possibles qu'elle pourrait connaître. Pour chacune de ces variables les indicateurs pertinents ont été définis, une analyse rétrospective a été conduite sur les dix ou vingt dernières années en tâchant de mettre en évidence les facteurs explicatifs d'évolution. Au-delà des tendances lourdes détectées, des hypothèses argumentées sont présentées pour leurs évolutions possibles à l'horizon 2015. Ces fiches, qui conservent le statut de document de travail, sont accessibles sur le site Intranet dédié à la prospective et aux études : elles mobilisent dans toute la mesure du possible des travaux d'expertise déjà existants qui font référence.

Ces variables ont été regroupées en cinq composantes qui structurent la réflexion sur l'avenir de la politique familiale et ce document de synthèse :

- Le contexte démographique rassemble les variables 'fécondité', 'espérance de vie', 'solde migratoire', 'transformations familiales', 'relations entre générations' ;
- Le contexte économique est construit autour des variables 'croissance économique', 'emploi et travail', et 'revenus primaires' ;
- La composante modes de vie et les aspirations réunit les variables 'valeurs', la 'question des temps', 'égalité homme/femme', 'citoyenneté', 'ségrégations territoriales' ;
- La composante acteurs et les territoires est élaborée à partir des variables 'décentralisation/déconcentration', 'aménagement du territoire', les 'échelons des collectivités locales', 'dynamiques territoriales' ;
- La composante politiques sociales rassemble les variables 'couverture des risques sociaux', 'gouvernance de la protection sociale', 'priorité des objectifs' et 'finances sociales'.

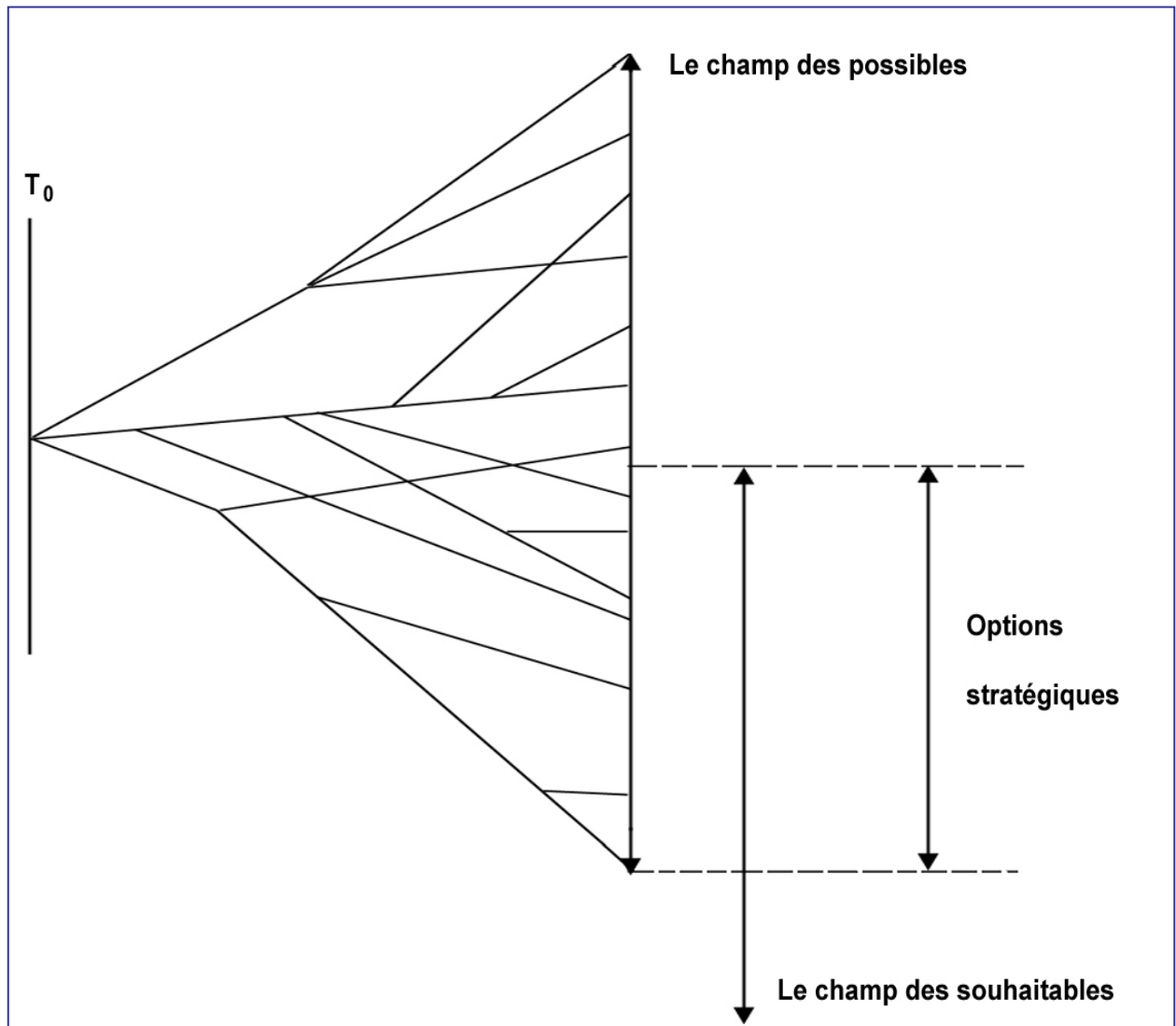
Une combinaison d'hypothèses pour chaque variable permet d'aboutir à la construction d'un micro-scénario pour une composante. En théorie, le nombre de combinaisons et par là de micro-scénarios est assez important : pour une composante avec trois variables, et trois hypothèses pour chacune d'elles, on a théoriquement $3*3*3 = 27$ micro scénarios. Certaines combinaisons pourront cependant paraître largement improbables ou incohérentes : c'est pourquoi il a volontairement été choisi de réduire les combinaisons possibles, en ne retenant que celles qui paraissent les plus probables et aboutissant à un scénario pour lequel on puisse plus naturellement exposer la vraisemblance.

L'objectif essentiel de cet exercice de décomposition/recomposition de la politique familiale est de clarifier le présent et d'envisager l'avenir de la manière la plus rigoureuse possible, ceci afin de pouvoir participer pleinement à la conception et aux propositions relatives à la politique familiale. Un exercice de prospective ne se veut pas contemplatif mais, au contraire, résolument tourné vers l'action et la stratégie.

Pour schématiser la méthode, l'option a été d'examiner et de traiter l'ensemble du champ des possibles à partir d'un temps 0 (aujourd'hui). C'est de ce point dont il est rendu compte dans ce document.

Par la suite il s'agira de distinguer le champ des futurs souhaitables pour la politique familiale, avant d'envisager des options stratégiques permettant d'atteindre des objectifs que pourrait se fixer la branche Famille, en lien avec ses partenaires.

Ces premiers scénarios d'évolution de la politique familiale seront présentés et discutés avec les administrateurs de la Cnaf. Ils alimenteront la deuxième phase, stratégique, de la démarche prospective.



2 - UN PERIMETRE : LA POLITIQUE FAMILIALE

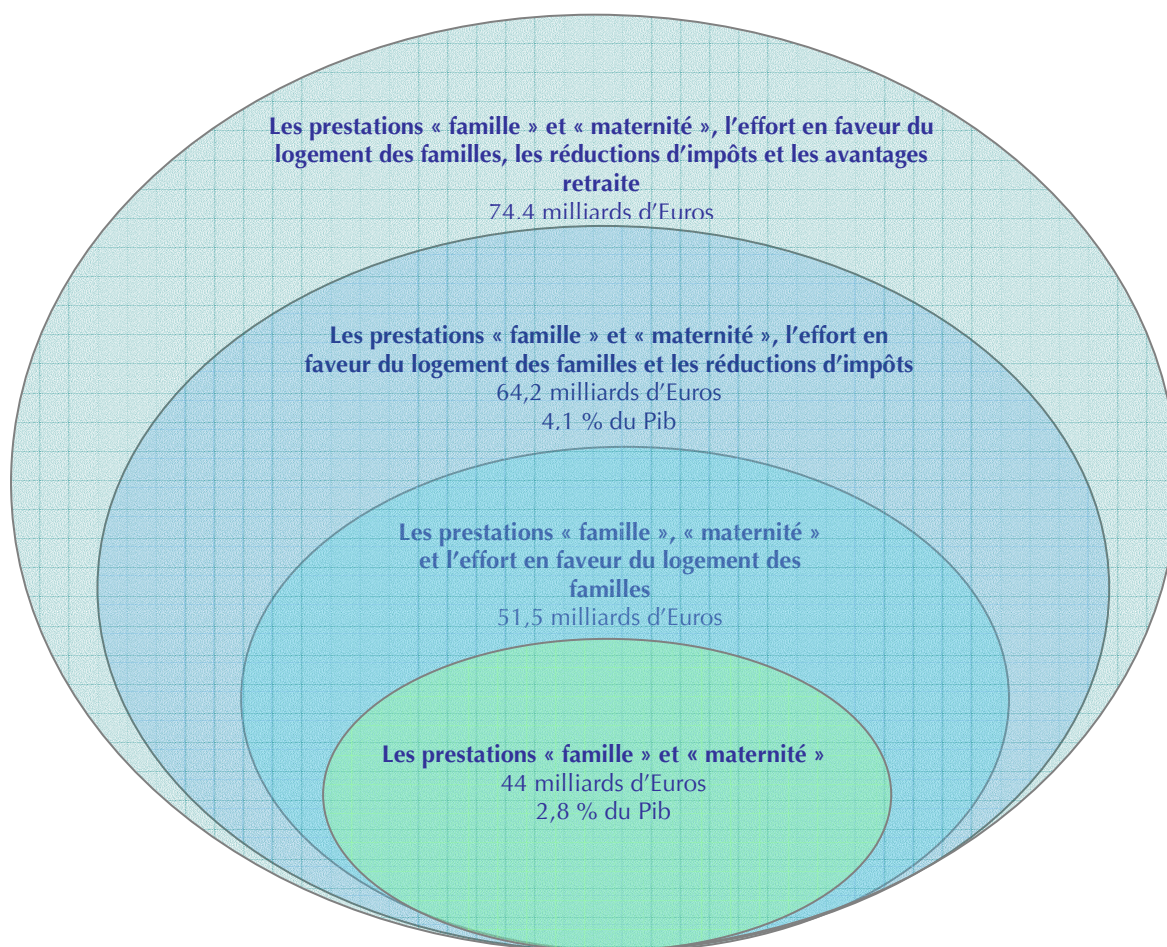
Faire la prospective de la politique familiale suppose au préalable d'en avoir défini le champ, le périmètre et de poser quelques conventions. Les aides aux familles sont en effet de nature diverse quant à leurs modalités et leurs objectifs : elles sont destinées à mutualiser le « risque » d'avoir des enfants, soit en termes de compensation de charges ou de dépenses particulières (d'entretien, de garde...), soit en termes de compensation de revenus (indemnités journalières maternité, congé parental rémunéré...). La politique familiale ne se résume ainsi pas à la branche Famille de la sécurité sociale. Aux prestations monétaires et à l'action sociale gérées par les Caf, il convient d'ajouter d'autres dépenses publiques, directement versées aux familles pour charge d'enfant(s), ou bien liées à des avantages consentis au titre de cette charge d'enfant(s). Certaines de ces aides sont à l'intersection d'autres politiques comme les politiques du logement, l'éducation, l'emploi ou la lutte contre la pauvreté.

Par convention – toujours discutable – on retiendra pour cet exercice de radioscopie et de prospective de la politique familiale, un périmètre en quatre cercles, débordant d'ailleurs chacun la seule branche Famille.

- Dans un premier cercle, on trouve les dépenses « famille » et « maternité », telles que présentées dans les nomenclatures statistiques européennes. Outre les prestations familiales des Caf, on trouve dans cet agrégat les dépenses d'aide sociale à l'enfance, gérées par les départements, les dépenses maternité, gérées par l'assurance maladie. *La branche Famille compte pour 60 % de ces dépenses.*
- Dans un deuxième cercle, on ajoute les dépenses relevant de l'effort consenti en faveur du logement des familles (part familiale de l'Apl, Alf), ainsi que la partie familialisée du barème du Rmi. *La branche Famille verse 100 % de ces dépenses logement et précarité.*
- Dans un troisième cercle on ajoute encore les « dépenses fiscales », au premier rang desquelles on trouve le quotient familial et les réductions d'impôts pour frais de garde d'enfant(s). *La branche Famille compte pour 0 % de ces dépenses fiscales.*
- Dans un quatrième cercle on ajoute les avantages familiaux de retraite (Avpf, majoration de durée d'assurance, majoration de pension). *La branche Famille compte pour 55 % de ces prestations différées.*

On notera ainsi que la branche Famille, tout en étant historiquement et organiquement centrée sur le champ de la politique familiale (sauf pour ce qui concerne la partie non familialisée du Rmi, ou encore l'Als, voire l'Aah), est loin de représenter la totalité des mesures touchant à la politique familiale. Il est utile de relever à cet endroit que n'est pas prise en compte ici une dernière catégorie de dépenses publiques, correspondant aux dépenses publiques générales, dont les familles bénéficient : celles-ci sont particulièrement importantes pour les dépenses publiques individualisables telles que l'éducation ou la santé. On pourrait ainsi retenir comme avantage familial l'affiliation gratuite du conjoint et des enfants à l'assurance maladie. Sur un autre plan, on peut également penser que l'école maternelle telle qu'elle se pratique en France constitue un dispositif de prise en charge des jeunes enfants, se substituant à d'autres modes de garde alternatifs. Plus généralement, on pourrait se poser la question de qui bénéficie finalement d'un ensemble des dépenses publiques favorisant un certain nombre de pratiques culturelles ou de loisirs, etc.

LES DEPENSES PUBLIQUES DESTINEES AUX FAMILLES : de 3 à 5 points de Pib



3 - COMPOSANTE 1 : LE CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE

La première composante de l'environnement du système « politique familiale » est le contexte démographique. Inéluctablement la population française sera confrontée au vieillissement, au moins dans les dix prochaines années. Ce vieillissement résulte avant tout de la génération nombreuse de l'après-guerre et de l'augmentation de l'espérance de vie. Il peut se trouver accentué par le relativement faible niveau de fécondité. Il aura nécessairement des impacts sur les relations entre générations. D'autre part, les structures familiales vont probablement continuer à se transformer.

Trois micro-scénarios ont été élaborés, qui combinent différentes variables démographiques :

- Dans un premier micro-scénario, dit du « vieillissement accéléré », les tendances à l'œuvre se poursuivraient, avec le maintien d'un niveau de fécondité relativement élevé (au regard des autres pays occidentaux) et la poursuite de la progression de la monoparentalité, tout comme celle des recompositions familiales. Même si l'espérance de vie serait en croissance moins rapide, le vieillissement de la population serait accéléré par deux tendances lourdes bien identifiées : l'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses d'une part et la proportion moins importante (recul de près de 10% dans les 15 ans à venir) de la population féminine en âge d'avoir des enfants d'autre part.
- Dans un deuxième micro-scénario, le vieillissement serait exacerbé, avec abaissement du niveau de la fécondité (qui pourrait alors rejoindre la moyenne européenne), des tensions prononcées entre générations et une progression plus marquée de la monoparentalité et des recompositions familiales. Les unions seraient encore plus instables. Ce scénario suppose ainsi l'augmentation régulière de l'âge moyen à la maternité, l'espacement des naissances dans le contexte d'aides à la famille réduites, une solidarité familiale limitée et de plus grandes précarités sur le marché de l'emploi.
- Dans un troisième micro-scénario, le vieillissement serait atténué par une reprise de la fécondité à la hausse (qui assurerait le renouvellement des générations) et une stabilisation des gains d'espérance de vie : dans ce contexte et contrairement aux autres scénarios, l'immigration ferait l'objet d'un contrôle avec l'instauration de quotas. Dans le même temps, les liens familiaux seraient renforcés même si les formes familiales resteraient diverses. Ce scénario, qui serait accompagné par une capacité d'adaptation élevée du droit aux aspirations individuelles, pourrait en partie résulter d'un dispositif solide d'aides à la famille dans une visée de soutien à la natalité et de pleine conciliation vie professionnelle et vie familiale, devenant à l'horizon 2015 une forte priorité portée par la plupart des Etats-membres de l'Union Européenne.

Si l'exception démographique française, à l'échelle européenne, devait se maintenir, l'impact positif de la politique familiale sur la fécondité serait assurément valorisé, dans ces trois configurations. Sa légitimité et son architecture même (reposant sur la charge d'enfant) pourraient cependant être remises en cause dans une certaine mesure au profit d'autres questions jugées prioritaires (les retraites, la dépendance). Le besoin exprimé par les familles de prise en charge des personnes âgées dépendantes pourrait de fait entrer en concurrence avec l'aide apportée en direction des familles avec de jeunes enfants.

Composante 1 : Le contexte démographique

Variables		Hypothèses d'évolution		
Fécondité		Fécondité : 2,1	Fécondité : 1,9	Fécondité : 1,5
Espérance de vie		Stabilisation des gains	Moindre progression	Hausses plus prononcée
Solde migratoire		Maintien ou baisse au moyen de mesures de sélection	Augmentation non contrôlée de l'immigration	
Unions/désunions Transformations familiales		Stabilisation de la monoparentalité et des recompositions familiales	Stabilisation de la monoparentalité et des recompositions familiales	
Relations générations entre		Solidarité renforcée	Solidarité limitée (Statu quo)	Tensions
Micro scénarios				
		Vieillessement atténué, renforcement des liens familiaux	Vieillessement accéléré avec transformations familiales accrues	Vieillessement exacerbé, déstabilisation des formes et des solidarités familiales

4 - COMPOSANTE 2 : LE CONTEXTE ECONOMIQUE

La deuxième composante de l'environnement de la politique familiale est le contexte économique.

Trois micro-scénarios ont été dégagés d'une exploration de trois variables : la croissance, l'emploi et les revenus hors transferts (les revenus primaires) :

- Dans un premier micro-scénario, tendanciel, la croissance resterait faible, de l'ordre de 2%, même si le chômage amorcerait un recul. De nouveaux emplois peu qualifiés seraient créés (en particulier dans le secteur des services à la personne), sous une forme essentiellement précaire et souvent à temps partiel. Le repli progressif du chômage masquerait cependant le développement du sous emploi (beaucoup d'emplois à temps partiel contraint), et le sentiment fort d'insécurité vis-à-vis de l'emploi. Le développement des emplois à horaires atypiques et du sentiment d'insécurité rendrait plus difficile encore la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.
- Dans un deuxième micro-scénario, plus sombre mais ne pouvant pas être écarté, la croissance et l'emploi stagneraient tandis que le marché du travail serait marqué par une dualité encore plus forte, avec creusement des inégalités de revenus. C'est le scénario de la croissance en panne, dont les effets seraient aggravés par le vieillissement de la population. En pratique, le chômage resterait à son niveau actuel, à près de 10 % de la population active, en dépit du nombre important de postes à pourvoir sur le marché du travail d'ici 2015 suite aux départs massifs à la retraite. Ceci traduirait un disfonctionnement majeur du marché du travail, ne pouvant assurer l'appariement des offres et des demandes d'emploi : d'importantes demandes d'emplois non satisfaites coexisteraient avec des offres d'emplois non satisfaites... Les perspectives économiques seraient médiocres dans un contexte de diminution de la population active. Les tensions financières sur les budgets publics s'en trouveraient encore plus fortes, conduisant inéluctablement, en l'absence de réforme, à une crise financière grave des régimes sociaux.
- Dans un troisième micro-scénario, croissance, emploi et revenus reprendraient des rythmes d'augmentation plus élevés que les années passées. C'est le scénario de la croissance retrouvée : une économie à plus forte valeur ajoutée se développerait s'appuyant sur une main d'œuvre mieux formée et une sécurisation des parcours professionnels. Avec la mise en place de mesures actives d'accompagnement des entreprises et des personnes, la levée des freins à la mobilité géographique et une plus grande efficacité du système éducatif et de formation, la hausse du nombre de postes à pourvoir d'ici à 2015 contribuerait effectivement à réduire le chômage. Ce scénario marquerait l'entrée sur le chemin du retour progressif au plein emploi. Le taux d'activité féminin se rapprocherait de celui des pays nordiques, tandis que les taux d'emplois des seniors et des plus jeunes se relèveraient également. Cette embellie économique aurait naturellement des effets favorables sur les budgets publics, même si les effets du vieillissement et l'investissement important dans la politique de l'emploi contribueraient au maintien de tensions sur le financement de la protection sociale.

Dans ces trois configurations, la politique familiale, qui est également traditionnellement considérée comme une politique des revenus occuperait une place variable : importante dans le troisième scénario dans la mesure où celui-ci induit une politique de conciliation vie professionnelle/vie familiale encore plus développée pour assurer une forte participation des femmes sur le marché du travail, elle serait plus incertaine dans les deux autres scénarios ne pouvant alors qu'être reléguée à un rôle d'amortisseur à la « crise », celle-ci étant plus ou moins prononcée ou régulée.

Composante 2 : le contexte économique

Variables	Hypothèses d'évolution		
Croissance économique	> 3 %	2 %	< 1 %
Emploi et travail	Sur le chemin du plein emploi, avec développement de l'emploi qualifié	Progression du taux d'emploi, avec précarisation	Stagnation du taux d'emploi autour de 60 %, avec un marché dual
Revenus primaires	Augmentation soutenue avec à terme plus d'égalité	Faible progression avec creusement des inégalités	Stagnation avec creusement des inégalités
Micro scénarios			
	Croissance retrouvée et développement de l'emploi	Croissance faible et sous-emploi	Croissance en panne et chômage persistant

5 - COMPOSANTE 3 : LES MODES DE VIE ET LES ASPIRATIONS

L'environnement de la politique familiale peut être décrypté à partir d'une troisième composante : les modes de vie et les aspirations. Cette composante intègre plusieurs variables dont les évolutions peuvent être divergentes et ne sont pas nécessairement dépendantes. Ont été choisies : les valeurs (en particulier la valeur « famille »), la question des temps (éventuellement de plus en plus disponibles, mais toujours contraints et inégalement répartis), la problématique de l'égalité hommes/femmes, la question cruciale de la citoyenneté (marquée par une désaffection à l'égard des grands enjeux nationaux), et le niveau de ségrégation territoriale (qui, ces dernières années, se renforce).

Pour les prochaines années, trois micro-scénarios peuvent agréger les tendances repérables et les éventuelles ruptures possibles :

- Le micro-scénario de la polarisation, prolongeant les tendances actuelles, consiste en une valorisation de la famille non pas en tant qu'institution mais en tant que vecteur (aux formes variées) d'épanouissement des individus, en une citoyenneté qui se concentre sur des problématiques d'intérêt particulier, et en une ségrégation persistante. Dans ce scénario, l'opinion publique appuierait plus fortement encore le principe de politiques plus strictes et sélectives dans l'attribution des aides, avec une exigence accrue de contreparties dans les politiques sociales. Ce scénario pourrait également accompagner la justification d'une solidarité s'exprimant avant tout à un niveau local, plutôt que national.
- Le micro-scénario du « chacun pour soi », accompagnerait la déstabilisation de la cellule familiale « traditionnelle », une crise de la représentation politique plus prononcée encore et une ghettoïsation renforcée des quartiers sensibles. L'individualisme, sous ses formes négatives, se serait diffusé à l'ensemble de la société, en touchant toutes les générations et les catégories sociales. Le lien conjugal serait plus précarisé encore, et une proportion notable d'enfants s'habituerait à composer avec plusieurs adultes référents. La solidarité serait d'abord demandée à l'Etat, et les prestations sociales seraient fortement individualisées.
- Le micro-scénario de la solidarité verrait converger des partages plus égalitaires entre hommes et femmes, une nouvelle implication politique des citoyens, une mixité sociale renforcée. Les politiques volontaristes de soutien à la mixité sociale pourraient, le cas échéant, être renforcées. Les pouvoirs publics, par l'intermédiaire de diverses politiques dont en particulier l'école, pourraient investir dans le soutien de la valeur et de l'image de la famille dite « traditionnelle » (les deux parents avec leur(s) enfant(s)).

La politique familiale – dans toutes ses dimensions – peut avoir un impact sur ces évolutions contextuelles. Elle serait en tout état de cause, dans ces trois configurations, appelée à accompagner l'évolution des comportements et des attentes. Ces tendances lourdes pourraient notamment affecter la politique familiale dans le contenu et le mode d'attribution des prestations (individualisées versus familialisées).

Composante 3 : les modes de vie et les aspirations

Variables	Hypothèses d'évolution		
Valeurs	La famille (re)valorisée	La famille des individus	Le moi exacerbé
Temps	Libération des temps et valorisation des temps familiaux	Libération des temps pour l'individu	Accentuation des contraintes sur les temps
Egalité hommes/femmes	Des partages et des arbitrages plus égalitaires	Statu quo	
Citoyenneté	Une citoyenneté solidaire et participative	Une citoyenneté corporatiste NIMBY	Désaffection politique Crise de la représentation
Ségrégation	Mixité sociale améliorée	Ségrégation persistante	Ghettoïsation renforcée
Micro scénarios			
	Solidarité	Polarisation	Chacun pour soi

6 - COMPOSANTE 4 : LES ACTEURS ET LES TERRITOIRES

La forme et le contenu de la politique familiale sont conditionnés par l'histoire, les caractéristiques du système d'acteurs et l'organisation politique institutionnelle du territoire. Elle s'applique sur une organisation territoriale dont l'évolution est importante, avec une architecture multiniveaux qui se complexifie. Pour cette composante, plusieurs variables ont été retenues: les dynamiques territoriales, le mouvement de décentralisation, les « acteurs » (entendus par là les différents échelons de collectivités territoriales) et la politique d'aménagement du territoire.

Trois micros-scénarios sont ici retenus :

- Le premier micro-scénario, celui des « compétitions locales », suppose la poursuite de la dynamique de la décentralisation. Les transferts de compétences se poursuivraient au profit des collectivités territoriales. Ce mouvement pourrait s'accompagner notamment du développement de l'intercommunalité. Cette configuration pourrait donner lieu à une action publique territoriale polycentrique et foisonnante, ne parvenant sans doute pas à enrayer désertification des zones rurales et concentrations urbaines. La politique familiale, sous la forme d'offre de prestations, de services et d'équipements pourrait se trouver largement déléguée au niveau local. Les métropoles pourraient dans ce scénario revendiquer de nouvelles compétences dans la gestion du social et de l'emploi, empiétant sur le domaine de prédilection des départements. Un risque dans ce scénario serait de voir se développer la rivalité entre les villes qui chercheraient à attirer des activités à forte valeur ajoutée, et se renforcer les inégalités socio spatiales d'implantation des équipements publics et des services urbains.
- Dans un deuxième micro-scénario, on suppose encore une poursuite de la décentralisation, mais qui se réaliserait de manière brusque et en réaction à des situations de crises (crise du budget de l'Etat par exemple). Dans ce contexte, les départements pourraient affirmer leur rôle sur le terrain du développement local et des projets de territoires, et devenir de véritables chefs de file de la politique d'action sociale. Les services publics, notamment les transports et l'éducation, ne seraient plus assurés au niveau national, devenant largement la responsabilité des régions métropoles. Les départements se trouveraient massivement sollicités à mesure que s'exacerbent les problèmes sociaux (vieillesse et progression de la dépendance, exclusion). Cette évolution pourrait les contraindre à resserrer leurs dépenses autour de leurs priorités. Ce scénario pourrait s'accompagner d'un renforcement des inégalités territoriales, avec la vulnérabilité croissante de certaines régions face à la mondialisation, des mécanismes péréquateurs affaiblis et d'arbitrages locaux très contraints.
- Le troisième micro-scénario repose au contraire sur l'hypothèse d'une relative recentralisation. L'Etat interviendrait ainsi pour canaliser les tendances polarisantes au profit d'un réseau équilibré de métropoles régionales, pour préserver la cohésion sociale et territoriale en garantissant le maintien de services publics et l'accès de tous aux réseaux : il aiderait à faire émerger les conditions d'un développement durable. La mise en place de politiques des temps et de dispositifs collectifs de régulation se développerait. La région pourrait s'imposer comme l'acteur décisif d'organisation des politiques territoriales et d'intégration des projets territoriaux, cantonnant alors le département à une fonction gestionnaire de mise en œuvre. Le département ne serait alors que le relais d'un Etat « assistantiel » pour les populations les plus fragilisées.

Dans tous les cas la politique familiale est naturellement affectée par ces évolutions. Celle-ci pourra en effet être plus ou moins portée au niveau local ou bien national, ce qui pourra induire des conséquences sur les inégalités territoriales. Le positionnement des différents acteurs aura quant à lui un impact notable sur la branche Famille et le rôle des Caf.

Composante 4 : les acteurs et les territoires

Variables		Hypothèses d'évolution		
Décentralisation/ Déconcentration		Une relative recentralisation	Poursuite harmonieuse de la décentralisation	Une décentralisation par à-coups et crises
Aménagement du territoire	du	Développement durable régulé par l'Etat	Le tout local	Croissance à tout prix et étiolement des services publics
Acteurs		Région pilote des politiques	Montée des pouvoirs et des territoires métropolitains	Départements chefs de file effectifs de l'action sociale
Dynamiques territoriales		Rurbanisation équilibrée	Désertification et concentration métropolitaine	Accentuation des déséquilibres territoriaux
Micro scénarios				
		La région intégratrice	Les compétitions locales	Le département contraint

7 - COMPOSANTE 5 : LES POLITIQUES SOCIALES

L'environnement de la politique familiale ne saurait s'apprécier sans prendre en compte cette composante structurelle qu'est la protection sociale. En prenant en considération quatre variables (évolution de la couverture des risques sociaux, modes de gouvernance, priorité des objectifs, état des finances sociales), **il est possible de dessiner quatre micro-scénarios.**

- Dans un premier micro-scénario « modèle social français non réformé », celui des non-décisions, l'absence de priorités continuerait à prévaloir, les finances sociales feraient l'objet d'ajustements à vue. Des économies seraient adoptées pour limiter les déficits des régimes sociaux prenant le plus souvent la forme relativement opaque d'une modification de paramètres techniques ou de gel de revalorisations. Faute de mettre en place les dispositifs contraignant de régulation des dépenses de prestation, les efforts se concentreraient particulièrement sur le coût de gestion des risques par les organismes et sur l'organisation du dispositif (regroupement d'organismes au sein d'un département voire d'une région, mise en place de véritables guichets uniques). Dans ce scénario, les principales innovations en matière de couverture des risques sociaux proviendraient de la transposition de la réglementation européenne. Le maintien à plus long terme du modèle, au moins sur le plan financier, serait difficile à envisager.
- Dans le deuxième micro-scénario, « modèle libéral », ou « modèle de l'Etat régulateur », les finances sociales connaîtraient une crise majeure, conduisant à des sacrifices douloureux en ce qui concerne la couverture des risques sociaux. L'incapacité à réunir un consensus pour réformer le système conduirait à un schéma révisé d'organisation à trois piliers. Pour le premier pilier, la garantie des prestations d'assistance financées par l'impôt et pilotées par l'Etat, le deuxième pilier correspondant aux assurances obligatoires de base fondés sur les cotisations, et le troisième une protection complémentaire facultative et privée. Ce troisième pilier prendrait une place relative plus importante au rythme des privatisations de certains risques ou de certaines parties de risques. L'adoption de ce système pourrait déboucher sur une segmentation forte des populations, dont certaines se verraient durablement enfermées dans un dispositif de protection minimale.
- Dans un troisième micro-scénario, « modèle de protection sociale universelle », un consensus serait réuni pour consolider le système de protection sociale. Le conseil d'orientation des retraites, le haut conseil pour l'assurance maladie et le conseil d'orientation pour l'emploi formeraient les instances décisives pour conduire des états généraux de la protection sociale. Des réformes importantes seraient engagées pour assurer notamment la viabilité financière des régimes de retraites et la maîtrise des dépenses de santé. En matière d'emploi et de minima sociaux, l'accent serait mis sur l'employabilité et l'accompagnement personnalisé, l'objectif de conciliation vie familiale/vie professionnelle resterait par ailleurs une priorité forte. La protection sociale à la française s'engagerait ainsi sur un chemin de rationalisation, de partage clair du pilotage pour une visée de protection à base universelle des risques sociaux.
- Dans un quatrième micro-scénario, « modèle orienté vers l'investissement social », se plaçant dans le schéma d'un système de protection sociale à trois piliers, celui-ci pourrait se voir confier des objectifs plus ambitieux dans leur intensité : il pourrait ainsi y avoir un nouvel investissement des politiques publiques sur des objectifs substantiels rénovés comme par exemple l'éradication de la pauvreté des enfants. Au lieu d'atténuer les conséquences pour les individus des aléas sociaux, l'Etat d'« investissement social » s'efforcerait de les armer pour y faire face. L'objectif ne serait pas de gérer l'exclusion mais de la prévenir. L'éducation ferait partie du socle de base des politiques sociales et veillerait à la prise en charge dès le plus jeune âge des enfants de familles pauvres. L'emploi des femmes serait favorisé, ainsi que la natalité au service de l'équilibre générationnel.

Dans tous les cas la politique familiale, qui est un des domaines de la protection sociale, est naturellement affectée par ces évolutions. Elle peut les subir ou les accompagner, comme elle peut les conduire. Non plus envisagée comme un risque, mais comme un investissement, la famille (comme lieu d'épanouissement des enfants), peut devenir dans tous les micro-scénarios l'objet d'un nouvel intérêt et de choix prioritaires qui sont faits en sa faveur. La politique familiale peut inversement demeurer la variable d'ajustement des politiques sociales, au risque de mécaniquement s'effondrer, ou bien au contraire se présenter comme le domaine d'avenir de la protection sociale.

Composante 5 : les politiques sociales

Variables		Hypothèses d'évolution		
Evolution de la couverture des risques sociaux	Rationalisation consensuelle (scénario des Etats généraux)	Maintien de la couverture socialisée actuelle	Sacrifice douloureux (réduction de la couverture collective)	
Gouvernance de la protection sociale	Partage du pilotage (Collectivités locales – assurances – partenaires sociaux)	Toilettage du dispositif et renforcement des coordinations	Réaffirmation du pilotage par l'Etat	
Priorité des objectifs	Protection universelle	Absence de priorité	Lutte contre la pauvreté et/ou investissement dans la jeunesse	
Finances sociales	Réforme de structure	Ajustements à vue	Crise majeure	
Micro scénarios				
Modèle orienté vers l'investissement social	Modèle de protection sociale universelle	Modèle social français non réformé	Modèle libéral	

8 - LES « FUTURS POSSIBLES » DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Au terme de l'exercice des micro-scénarios par composantes, il est envisageable de dessiner et de déduire des scénarios globaux d'environnement de la politique familiale et, partant, des futurs possibles en termes de politique familiale. De la même façon que les micro-scénarios, on combine ici les différents scénarios des composantes pour retenir des scénarios globaux d'environnement de la politique familiale : quatre futurs possibles sont ainsi présentés.

Un premier scénario, qualifié de scénario tendanciel, relève d'ajustements paramétriques, sans réformes en profondeur du système de protection sociale. Dans le contexte de tensions accrues pour son financement avec une proportion plus importante de personnes âgées et dépendantes et une situation économique morose, ce scénario est marqué par un repli mécanique de la politique familiale par rapport à d'autres domaines de protection sociale

Dans un deuxième scénario, il est possible d'imaginer que tous les indicateurs d'environnement se remettraient au vert ce qui pourrait aller de pair avec la reprise d'une dynamique vertueuse pour les dépenses publiques en direction des familles et des enfants, parfaitement perçues comme des dépenses préparant l'avenir. Spontanément, ce scénario favorable assez improbable : il suppose la conduite de politiques publiques très volontaristes, impliquant précisément des réformes en profondeur.

Face aux évolutions démographiques et aux problèmes de financement, notamment, des choix peuvent être faits au détriment de la politique familiale (celle-ci étant contestée et critiquée) ou bien en sa faveur (ses performances étant valorisée, et sa légitimité réassurée). Il s'ensuit deux scénarios nécessairement contrastés, celui d'une politique familiale contestée ou au contraire celui d'une politique familiale rénovée.

Ces quatre futurs possibles sont présentés sur les pages qui suivent. Après ce balayage du spectre des possibles, il sera temps de discuter de ce qui est souhaitable, avant d'élaborer une stratégie d'évaluation, de propositions, de communication.

Scénario 1 : Tendanciel sans réforme : le repli mécanique de la politique familiale

Ce futur possible se caractérise par le prolongement des principales tendances en cours : un contexte économique morose, un vieillissement accéléré, la continuation des transformations familiales. Les pouvoirs publics ajusteraient et gèreraient au quotidien, avec certainement des tensions accrues en ce qui concerne les financements, mais aucune réforme fondamentale ne serait mise en œuvre. Plusieurs objectifs seraient poursuivis, sans être ouvertement affichés : favoriser le maintien à domicile des enfants et des personnes âgées tout en facilitant la conciliation vie familiale/vie professionnelle, élargir la sphère marchande (éducation, santé...), augmenter le taux d'emploi par le développement d'une économie de services à faible productivité.

Faute de choix clairs et compte tenu des contraintes budgétaires, les économies pourraient se faire en bricolant et en rognant sur l'ensemble des prestations sociales et familiales. Les efforts se concentreraient particulièrement sur le coût de gestion des risques par les organismes et sur l'organisation du dispositif (regroupement d'organismes au sein d'un département voire d'une région, mise en place de « guichets uniques »). Mécaniquement, dans ce contexte, la politique familiale serait en repli relatif par rapport aux autres risques sociaux, voire même en repli absolu. Les rythmes actuels de création de nouvelles prestations et de complexification du droit ne seraient pas nécessairement ralentis.

Dans un tel scénario, les Caf pourraient être mises totalement en question, et leurs compétences et moyens absorbés par les collectivités locales et/ou par l'Etat. Inversement, elles pourraient continuer, en resserrant leurs activités, à investir et à agir dans des domaines toujours plus restreints de prestations légales et d'action sociale. Sans être radicalement remis en cause, les fondements de la branche famille se trouveraient considérablement affaiblis, tandis que le partenariat avec les collectivités locales se trouverait ballotté par les arbitrages budgétaires dans le domaine de l'action sociale, et les difficultés à établir des priorités dans les secteurs d'intervention.

Scénario 2 : Les indicateurs au vert : une politique familiale confortée

Ce futur possible se caractérise par la conjonction d'évolutions favorables pour conforter la politique familiale : une croissance « retrouvée » et riche en emplois, une stabilisation des transformations familiales, un vieillissement pondéré par un niveau de fécondité encore plus élevé qu'aujourd'hui. Ce futur possible, qui n'est pas impossible mais suppose notamment d'emprunter de nouveaux chemins, en particulier pour ce qui concerne la politique de l'emploi, est celui de tous les indicateurs au vert.

La politique familiale serait dans ce cadre en expansion. Lui seraient attribuées certaines des vertus de la situation actuelle : elle permettrait ainsi de soutenir la fécondité et de mieux concilier vie familiale/vie professionnelle. La politique familiale à la française pourrait inspirer les orientations de l'Union Européenne. Les moyens financiers qui lui seraient alloués se trouveraient confortés même si le besoin d'une plus grande lisibilité continuerait de se faire sentir. Ce futur possible, optimiste, n'est pas nécessairement celui du statu quo quant aux formes et aux priorités des dépenses publiques en direction des familles. Ce scénario pourrait ainsi s'accompagner d'une remise à plat consistant par exemple en un renforcement des dispositifs en faveur de l'articulation travail-famille et une simplification des prestations avec une allocation centrale unique, identique quel que soit le rang de l'enfant et variable suivant les revenus de la famille.

Pour les Caf, ce scénario pourrait s'accompagner de changements notables, en particulier dans leurs relations, de plus en plus contractualisées, avec les collectivités locales. Elles pourraient par exemple jouer un rôle encore plus affirmé dans la définition et la coordination de politiques de services, en particulier pour ce qui touche à la garde d'enfants. Ce scénario a priori favorable pour la politique familiale ne s'assimilerait par pour autant forcément à une apogée des Caf : une politique familiale ambitieuse pourrait très bien prendre la forme d'une redistribution importante opérée par le système fiscal (avec la mise en place d'un impôt négatif) et la gestion d'équipements sociaux assurée par les collectivités locales.

Scénario 3 : La politique familiale contestée, sacrifiée

Dans un contexte de faible croissance, d'explosion des dépenses vieillesse/dépendance, de difficultés persistantes à maîtriser les dépenses de santé, des arbitrages défavorables seraient effectués au détriment de la politique familiale. Les dépenses de prestation, mais également les dépenses fiscales, voire celles pour les équipements seraient réorientées au profit d'autres risques. La remise en cause de l'universalité des allocations familiales pourrait être radicale. Le ciblage pourrait être extrêmement précis sur les catégories les plus défavorisées de la population. L'idée même d'une politique familiale à base et visée universelle serait contestée, au profit d'une logique d'aide sociale pour les familles à bas, voire très bas revenus.

Cette contestation et ce sacrifice seraient rendus possibles par l'incapacité à démontrer ce qu'il en est véritablement des effets et des coûts des dépenses en direction des familles. L'accent pourrait alors être davantage mis sur une politique active de l'emploi, qui, dès lors qu'elle porterait ses fruits, serait considérée comme la plus efficace pour aider les couples à réaliser leur désir d'enfants. Un autre appui à cette option serait de critiquer la socialisation des revenus et de laisser aux « solidarités » familiales le rôle de la politique familiale. Le principe dominant serait alors de considérer que le choix d'un mode de prise en charge reste une affaire purement privée et que les parents doivent se débrouiller pour trouver l'arrangement qui leur convient, sans intervention des pouvoirs publics. En matière de logement, ce scénario pourrait par exemple se traduire par une réduction des aides à la personne pour éviter les distorsions sur le marché, en contrepartie de facilitations pour financer l'accession à la propriété, notamment dans le parc social.

A moins de disparaître, les Caf pourraient alors être conduites à recomposer leurs interventions dans des logiques centrées sur l'insertion ou encore le financement d'établissements et de services locaux pour les enfants en difficultés, les personnes âgées dépendantes ou les handicapés. Les Caf deviendraient alors, avant tout, des prestataires de services des départements. Dans cette hypothèse, les partenaires locaux ayant délégué la gestion de plusieurs dispositifs pourraient faire leur entrée au sein des conseils d'administration des Caf, qui jouerait alors un rôle de supervision.

Scénario 4 : La politique familiale renouvelée et recentrée

Dans un contexte qui peut être celui d'un cumul de difficultés financières et sociales comme celui d'un contexte plus favorable (relativement), des arbitrages seraient effectués entre les différents pans de la protection sociale. Ces arbitrages seraient réalisés en faveur des investissements en direction des enfants et de la jeunesse. Ce choix de l'investissement social dans le capital humain, partirait du principe qu'il est préférable de privilégier la prévention (l'investissement sur l'enfant) plutôt que le curatif (des politiques sociales pour les adultes). Des services extensifs pour déléguer le soin des enfants et des autres personnes dépendantes seraient développés, tandis que la formation et l'emploi de toutes les personnes en âge de travailler seraient encouragés. Fondé sur l'égalité des chances plus que sur l'égalité des conditions, ce modèle conduirait assez logiquement à l'individualisation des droits sociaux.

Il pourrait s'ensuivre une politique familiale renforcée mais réformée, avec des priorités claires quant à ses domaines, voire même ses modalités d'intervention. Cela pourrait notamment conduire à développer un important tissu de services publics à la petite enfance, relayé par l'école et des prestations monétaires de substitution du revenu pour permettre aux parents de réunir les meilleures conditions économiques et sociales d'existence pour les enfants.

Sur le plan des formes, dans ce contexte « favorable » à la « politique familiale », les Caf pourraient toutefois se trouver en retrait, un outil fiscal puissant (par exemple) se substituant à la myriade des prestations. Les Caf pourraient au contraire occuper un rôle de premier plan dans la mise en œuvre d'un service public de la petite enfance, en tant qu'autorité organisatrice, aux côtés de l'Etat et des collectivités locales (comme pour les transports publics locaux). Elles pourraient ainsi jouer le rôle essentiel de la coordination des dispositifs divers en place (école maternelle, activités périscolaires, crèches, assistantes maternelles, etc.) et veiller au niveau de la qualification et de la valorisation des métiers de la petite enfance.

LES « FUTURS POSSIBLES » DE LA POLITIQUE FAMILIALE

