

Étude en souscription de Futuribles International

LES POLITIQUES SOCIALES AU DÉFI DE L'INNOVATION



malakoff médéric



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES
DE LA FAMILLE
ET DE LA SOLIDARITÉ

DÉLÉGATION
INTERMINISTÉRIELLE
À L'INNOVATION,
À L'EXPÉRIMENTATION
SOCIALE
ET À L'ÉCONOMIE SOCIALE



MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES,
DE LA FAMILLE
ET DE LA SOLIDARITÉ

MINISTÈRE DE LA SANTÉ,
DE LA JEUNESSE,
DES SPORTS
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE



MiRe

DOCUMENT DE CADRAGE SUR LES POLITIQUES SOCIALES EN FRANCE

14 novembre 2008



l'acsé

l'agence nationale
pour la cohésion sociale
et l'égalité des chances

LA POSTE



Ministère du logement
et de la ville

Pour ouvrir cette démarche de repérage et d'analyse des innovations de politiques sociales, ce premier document, à visée de cadrage général, présente les composantes du système français des politiques sociales, dans leur fondement, leurs évolutions et leurs perspectives. Il insiste notamment sur la place des politiques sociales françaises dans le contexte européen. Il propose aussi une lecture des forces, faiblesses, menaces et opportunités du système.

- **Introduction. Diagnostic panoramique et questions pour l'avenir** 3
- **Définition, organisation et enjeux généraux des politiques sociales** 8
- **Performances démographiques et gouvernance problématique des politiques familiales** 17
- **La difficile soutenabilité d'un système de santé relativement efficace et encore inégalitaire** 22
- **Les défis de retraites confrontées au vieillissement et à des réformes insuffisantes** 27
- **Moyens, directions et enjeux des politiques de l'emploi face au chômage** 32
- **Evolution de la pauvreté et structuration des politiques de lutte contre les exclusions** 37

**INTRODUCTION
DIAGNOSTIC PANORAMIQUE
ET QUESTIONS POUR L'AVENIR**

Un système de protection sociale et de relations sociales qui s'essouffle

Les principes fondateurs des politiques sociales en France datent du tournant du siècle dernier (solidarisme, système bismarckien). Les principales institutions ont été établies dans les années 1930 et surtout entre 1945 et 1960, c'est-à-dire il y a plus d'un demi-siècle déjà. Peu de changements majeurs sont intervenus depuis les années 1970-1980. Et la France s'est tenue, *nolens volens*, à l'écart, ou a intégré à la marge et tardivement le profond mouvement de réforme né dans le monde avec notamment la refonte des régimes de pensions et la flexibilisation des marchés du travail dans les années 1980, le *workfare* dans les années 1990.

Des innovations de politique sociale partout dans le monde

Une phase d'innovation rapide et profonde s'est ouverte dans tous les domaines des politiques sociales. Partout dans le monde, dont dans de nombreux pays de l'Union européenne, de nouvelles stratégies et de nouveaux instruments de politique sociale sont imaginés, expérimentés et mis en œuvre, parfois à large échelle. L'impact des nouvelles technologies et de nouveaux procédés va croissant, porté par l'apparition de nouveaux acteurs. Pour comprendre l'évolution de la société, et toutes les opportunités qu'il est possible d'en tirer, il importe, pour le décideur comme pour l'opérateur, de les connaître et d'en apprécier l'utilité et la transposabilité dans le cas français.

Une crise financière qui bouscule les compromis et les équilibres habituels

La crise financière (et économique) qui a éclaté en 2008 ouvre une réelle fenêtre d'opportunité pour la remise à plat, ou au moins la révision, d'un système de protection sociale et d'emploi hérité du milieu du 20^{ème} siècle. En mettant les finances publiques sous tension, et en accroissant les risques d'inégalité, elle renforce la nécessité de tirer le meilleur parti des innovations en cours. En un mot, cette crise accroît à court terme la demande de protection : elle offre à moyen terme l'opportunité d'une remise à plat du système.

Ambition de la démarche de Futuribles

Cet exercice de repérage et d'analyse des politiques sociales innovantes prend place et sens dans ce double contexte de mise en question des fondamentaux des politiques sociale et de profusion d'idées et d'expériences qu'il est judicieux d'analyser à l'aune du modèle français de politique sociale.

Les politiques sociales françaises ont atteint bon nombre d'objectifs qui leur avaient été assignés...

- une couverture de l'ensemble de la population ;
- un taux de fécondité parmi les plus élevés en Occident ;
- une forte amélioration de l'état de santé de la population ;
- un rôle de stabilisateur efficace dans la politique économique d'inspiration keynésienne ;
- une redistribution relativement importante permettant une limitation des inégalités ;
- une réduction de la pauvreté, notamment chez les personnes âgées.

... mais elles rencontrent des difficultés substantielles liées aux mutations économiques et sociétales

- persistance d'un haut chômage qui réduit les recettes et participe aux dépenses sociales croissantes ;
- déficits structurels qui font peser une charge sur les générations futures ;
- vieillissement de la population ;
- nouveaux risques, peu, mal ou incomplètement couverts (dépendance, exclusion, intégration...) ;
- transformations familiales qui remettent fortement en question le modèle du « breadwinner » ;
- individualisme et consumérisme croissants des usagers et bénéficiaires ;
- concurrence internationale exacerbée, qui porte aussi sur les modèles et les mécanismes de protection sociale.

1. Des politiques sociales avec quel périmètre et pour quels bénéficiaires ?

Faut-il et peut-on poursuivre la logique d'universalisation ? Comment garantir que les risques vieillesse et maladie ne gagent pas toutes les marges de manœuvre ? Faut-il cibler la couverture sociale, en se concentrant sur les risques les plus importants et les populations prioritaires ? Quelles seraient les cibles les plus pertinentes ? Et comment s'assurer de l'attachement de tous au système ?

2. Quels mécanismes et quels acteurs ?

L'État doit-il accepter de continuer à jouer le rôle « d'assureur en dernier ressort », ou doit-il confier davantage de responsabilités aux autres acteurs (ménages, entreprises, associations, organisations syndicales et patronales, mutuelles, collectivités locales) ? En particulier, quelle place et quel rôle doivent être joués respectivement par la solidarité nationale et l'assurance privée (individuelle ou d'entreprise) ? Quelle participation financière peut-on exiger des familles pour la dépendance de leurs aînés, des entreprises pour les accidents du travail et les maladies professionnelles, des collectivités locales pour les modes de garde de la petite enfance ?

3. Quelles modalités d'action ?

Faut-il que l'État privilégie la réglementation, les prestations monétaires ou les services ? Quel est le degré optimal de décentralisation ? Comment garantir que les réformes seront légitimes aux yeux des parties prenantes ? Quelle place pour le paritarisme et la démocratie sociale ? Quel degré d'association des organismes complémentaires aux arbitrages, mais également des professions libérales et des élus locaux ? Comment privilégier les mesures qui visent à prévenir l'apparition des risques sociaux par rapport aux mesures « curatives » ?

4. Quels moyens ?

La part de la richesse nationale consacrée à la couverture des risques sociaux peut-elle et doit-elle augmenter (au nom de l'émergence de nouveaux risques et de la prise en charge croissante des risques maladie et vieillesse) ? Doit-elle être maintenue (au nom du compromis entre soutenabilité économique et maintien des droits acquis) ? Ou bien doit-elle être réduite (au nom de la concurrence fiscale et de la recherche de compétitivité) ?

1. Le degré d'acceptabilité des prélèvements obligatoires et de la socialisation des risques

Le degré d'adhésion au système de solidarité nationale déterminera l'exigence de contreparties demandées à ses bénéficiaires (demain la solidarité nationale acceptera-t-elle de financer le cancer du poumon du fumeur, la jambe cassée du skieur hors piste, l'invalidité du salarié mal protégé, le chômeur qui refuse une proposition d'emploi ?). Il est à noter que parallèlement aux mutations économiques, la croissance (PIB/tête) engendre une demande supplémentaire de couverture de risques sociaux. La part de richesse nationale qui y est consacrée augmente donc naturellement avec le revenu. Il importe dès lors de distinguer la part de la richesse nationale consacrée à la mutualisation des couvertures des risques sociaux et l'autre part, non financée par cotisation sociale ou impôt.

2. L'ampleur et l'intensité des chocs exogènes, notamment économiques

Elle influenceront à des degrés divers les politiques sociales en invitant à des arbitrages plus ou moins rapides. Ces bouleversements pourront susciter des réorientations d'envergure : montée brutale des taux d'intérêt, division internationale du travail plus défavorable qu'escompté, nouveaux risques sanitaires (épidémies, pollution, conséquences environnementales), montée du chômage.... Ces risques impliqueront une réduction de certaines dépenses, mais ils pourront également générer une exigence plus forte de solidarité nationale.

3. L'impact des nouvelles technologies

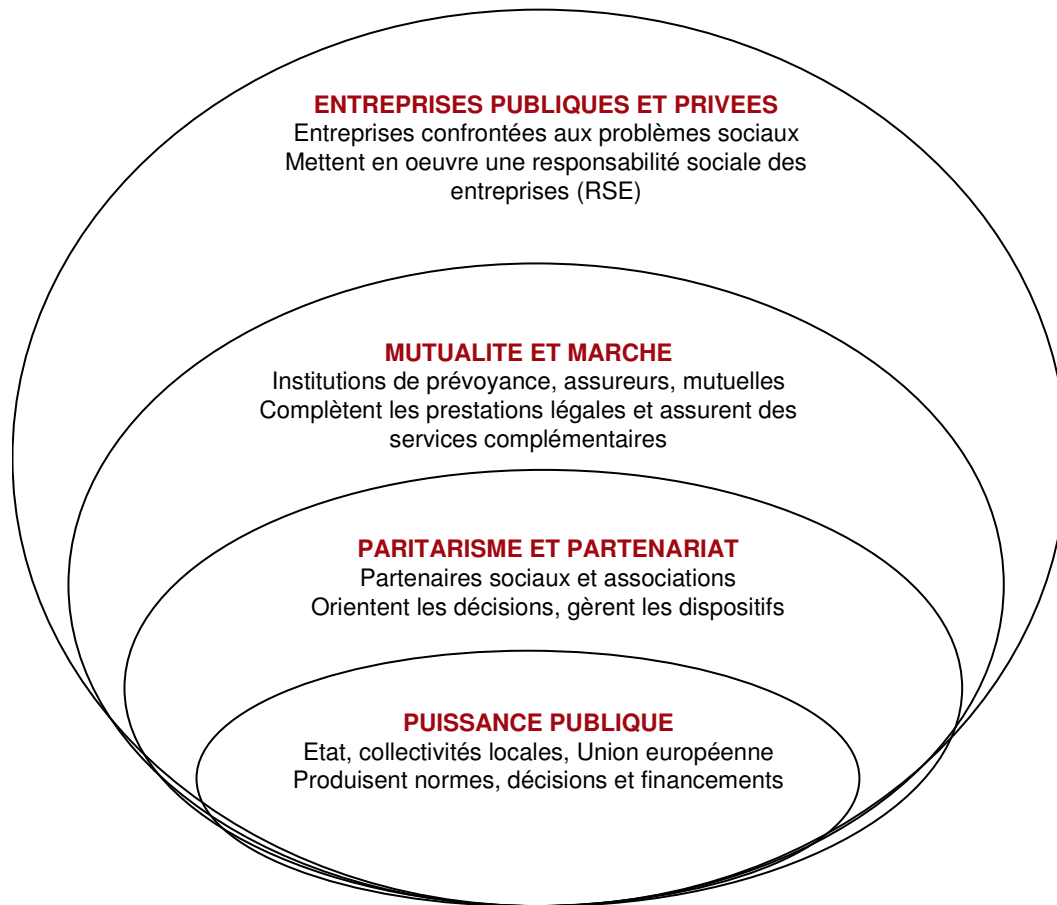
Les effets des nouvelles technologies seront diffus et protéiformes mais potentiellement considérables. Citons à titre d'exemple le développement de l'e-administration, qui aura un impact sur les modalités du service rendu, l'e-learning qui peut changer fortement l'éducation et la formation, ou bien les découvertes scientifiques dans le domaine médical (médecine prédictive, vaccins préventifs et traitements contre des fléaux de santé publique comme le cancer ou les maladies cardiovasculaires).

4. La capacité et la volonté de changement des acteurs

Les aspirations au changement – et surtout les directions que les réformes doivent prendre – ne sont pas forcément aussi partagées qu'on pourrait le souhaiter. Mais il faut tenir compte de la résilience des institutions et de la société elle-même face au changement.

**DEFINITION, ORGANISATION ET ENJEUX
GENERAUX DES POLITIQUES SOCIALES**

Les « politiques sociales » ne désignent pas un ensemble clairement délimité. Il n'existe pas de code des politiques sociales. L'expression est, globalement, synonyme de protection sociale, même si le périmètre pourrait être élargi, par exemple à l'éducation et à l'économie sociale. Dans cet exercice on considérera les politiques sociales comme l'ensemble des réglementations, des prestations, des équipements et des services visant à couvrir, prévenir et compenser un risque social.



Toute politique sociale est une composition entre trois acteurs :
1/ les pouvoirs publics ; 2/ le marché ; 3/ les ménages.

Les différents « cercles » des politiques sociales

Quatre cercles peuvent permettre de délimiter le sujet des politiques sociales, sachant qu'il n'y a là que convention, en l'absence de délimitation canonique par le droit. Cette représentation par cercles (dont la taille relative n'a pas d'importance) est une schématisation à visée didactique.

Les **pouvoirs publics** sont au cœur des politiques sociales. En un sens restreint, les politiques sociales sont les politiques décidées et financées par l'Etat, les collectivités locales, les institutions européennes, voire mondiales (ONU, Banque mondiale).

Par les mécanismes du **paritarisme** (qui associe les syndicats et le patronat) et, plus largement, du **partenariat** (avec le secteur associatif), sont organisés des décisions, des dispositifs, des orientations de financement.

Le secteur de la prévoyance, dans lequel intervient la **mutualité** mais aussi le **marché**, complète ce que les pouvoirs publics et le paritarisme (la Sécurité sociale et l'assurance chômage) développent. Le secteur de l'économie sociale est une part importante des politiques sociales.

Enfin, de plus en plus, les **entreprises** (grandes ou petites, publiques ou privées) s'impliquent ou sont appelées à s'impliquer pour mettre en oeuvre une responsabilité sociale des entreprises.

Le périmètre des sujets de politiques sociales s'est toujours élargi avec l'histoire. Certains y intègrent l'éducation, voire même les politiques environnementales. On considérera ici que les politiques sociales portent principalement sur la vieillesse, la maladie, la famille, le chômage et la pauvreté. Le logement ne fait pas l'objet d'une description détaillée, mais il pourra naturellement être abordé par certaines innovations.

Ce qui importe c'est que sur tous ces thèmes, les différents acteurs des politiques sociales, ici réunis en quatre cercles, peuvent innover.

80 % des prestations de protection sociale sont versées par les régimes d'assurance sociale qui interviennent pour tous les risques sociaux. L'Etat et les collectivités locales assurent 11 % des dépenses ; les prestations de solidarité (compensation de la faiblesse des revenus ou bien du handicap) constituant l'essentiel de leur champ d'intervention. Les régimes non obligatoires de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance versent quant à eux 5 % de l'ensemble des prestations (principalement en matière de santé et de vieillesse). Les entreprises et les institutions sans but lucratif représentent 4 % de l'ensemble des dépenses.

Les prestations de protection sociale en 2007 : Selon les différents « régimes »

Régimes d'assurances sociales

Régime général de la Sécurité sociale

Régimes spéciaux et régimes complémentaires

Indemnisation du chômage

80,3 %

44,6 %

31,8 %

4,0 %

Les **régimes d'assurances sociales** sont des régimes obligatoires créés par la loi ou par des accords collectifs étendus. Le plus important est le régime général de la Sécurité sociale.

Les **régimes d'employeurs** sont organisés par l'employeur sans que la législation en impose l'existence : ils versent des prestations « extralégales ».

Régimes d'employeurs

2,4 %

Les **régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance** versent des prestations complémentaires aux régimes d'assurances sociales.

Régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance

4,8 %

Les **régimes d'intervention des pouvoirs publics** interviennent surtout en matière de solidarité (CMU, RMI).

Régime d'intervention sociale des pouvoirs publics

10,9 %

Les régimes d'intervention sociales des institutions sans but lucratif au service des ménages (**ISBLSM**) sont surtout constitués d'associations principalement financés par des subventions.

Régime des institutions sans but lucratif

1,6 %

Tous ces régimes peuvent eux-mêmes innover, ou faire l'objet d'innovations.

Source : DREES, 2008.

Au cœur des politiques sociales se trouve la Sécurité sociale, qui couvre traditionnellement les risques vieillesse, famille, retraite et accidents du travail. On trouve également les politiques et dispositifs d'aide et d'action sociales gérés principalement par les collectivités locales et, potentiellement, par toute collectivité publique. On trouve enfin un volet de prévoyance constitué des mécanismes obligatoires ou facultatifs d'assurance complémentaire.

Principaux chiffres (2007)

PIB	1 900 MM€
Budget de l'Etat	340 MM€
Dépenses de protection sociale	550 MM€
Sécurité sociale	380 MM€
Taux de redistribution sociale	29 %

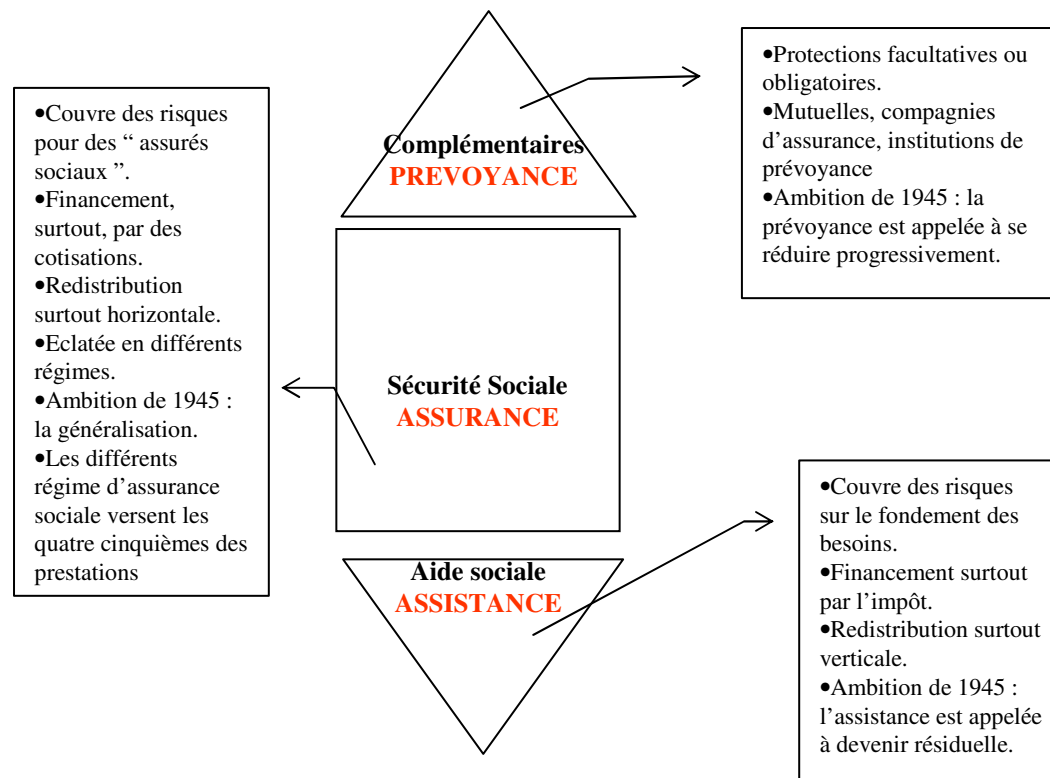
Le taux de redistribution sociale est le rapport entre les dépenses de protection sociale et le PIB

Décomposition fonctionnelle et territoriale

POLITIQUES SOCIALES					
SECURITE SOCIALE (sens large) Paritarisme/Cotisations Régimes de base et complémentaires			Emploi	POUVOIRS PUBLICS Impôts	
CNAV	CNAF	CNAM	UNEDIC	Etat	Collectivités locales
-	CAF	CRAM CPAM	ASSEDIC	DRASS DDASS	DASS (CG) CCAS (V)
Vieillesse	Famille	Santé (maladie, invalidité, acc. du travail)	Emploi	Pauvreté/Exclusion Dépendance / handicap Aide sociale	

Cette décomposition est synthétique et schématique. Elle ne rend pas compte de toute l'architecture des politiques sociales, notamment des places respectives des différents acteurs.

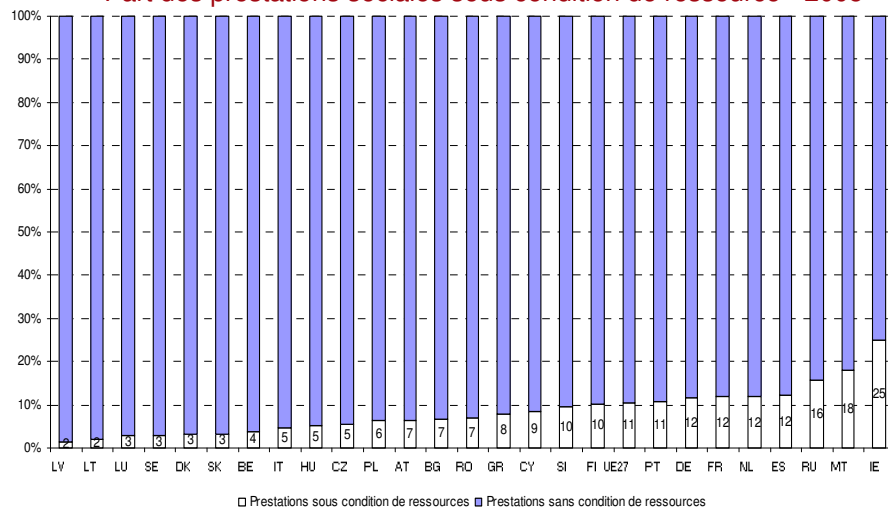
L'épure du modèle issu des compromis de 1945



Au sein de l'Union européenne, la France se distingue par l'importance relative de ses dépenses sociales, par la complexité de l'architecture de sa protection sociale et par les difficultés à réformer et réviser le système, dans un sens ou un autre. Ces singularités n'effacent pas nombre de points de convergence et de ressemblance dans l'Union. Le modèle français de politiques sociales semble hésiter entre les cohérences libérale et social-démocrate.

Un modèle dans la moyenne européenne en ce qui concerne les conditions de ressource...

Part des prestations sociales sous condition de ressource - 2005



Source : Eurostat, 2008.

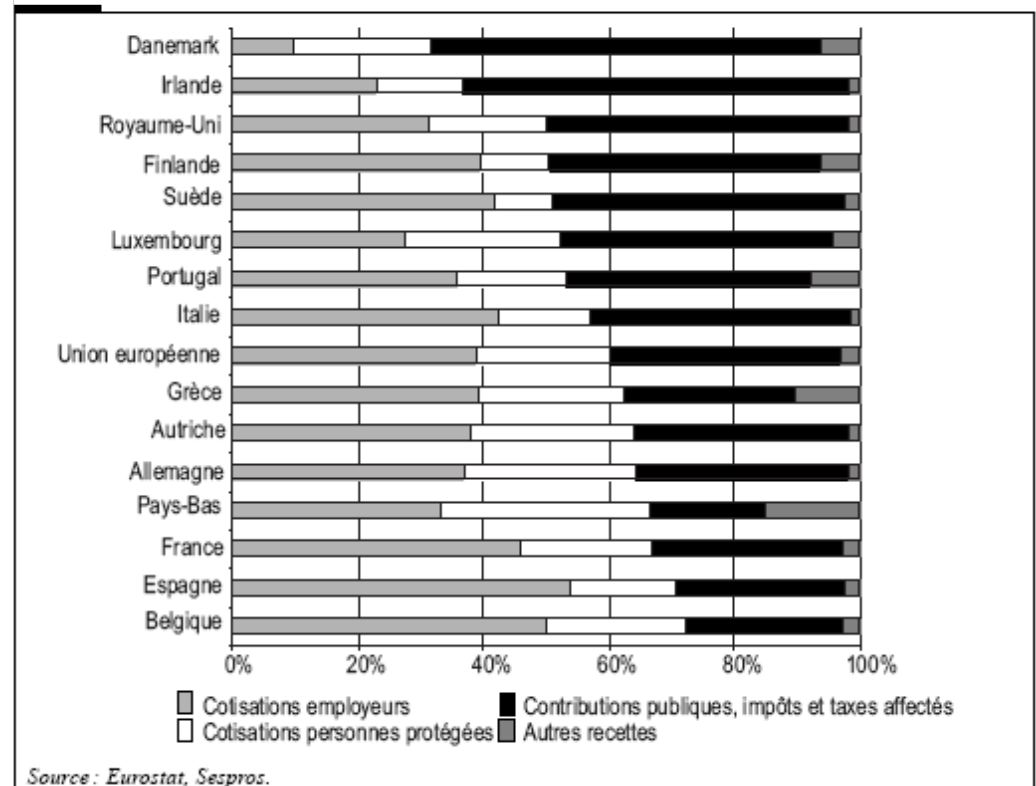
De la complexité

Le système français, avec ses performances et ses défaillances, est souvent décrié, en France comme à l'étranger, pour sa grande complexité. A ce sujet deux thèses s'affrontent. La première considère que les complications inutiles mettent en péril des politiques sociales dont les experts, les opérateurs et les usagers ne saisissent plus le sens. A l'inverse, d'autres observateurs estiment que les innovations technologiques doivent digérer la complexité, celle-ci étant toujours appelée à croître pour s'adapter à des situations toujours davantage différenciées.

Un financement reposant d'abord sur les cotisations

Les cotisations sociales représentent toujours près des deux tiers des ressources de la protection sociale en France. Elles assurent, en moyenne, 60 % de son financement dans l'Union européenne.

Répartition des sources de financement de la protection sociale - 2004



Source : Eurostat, Sespros.

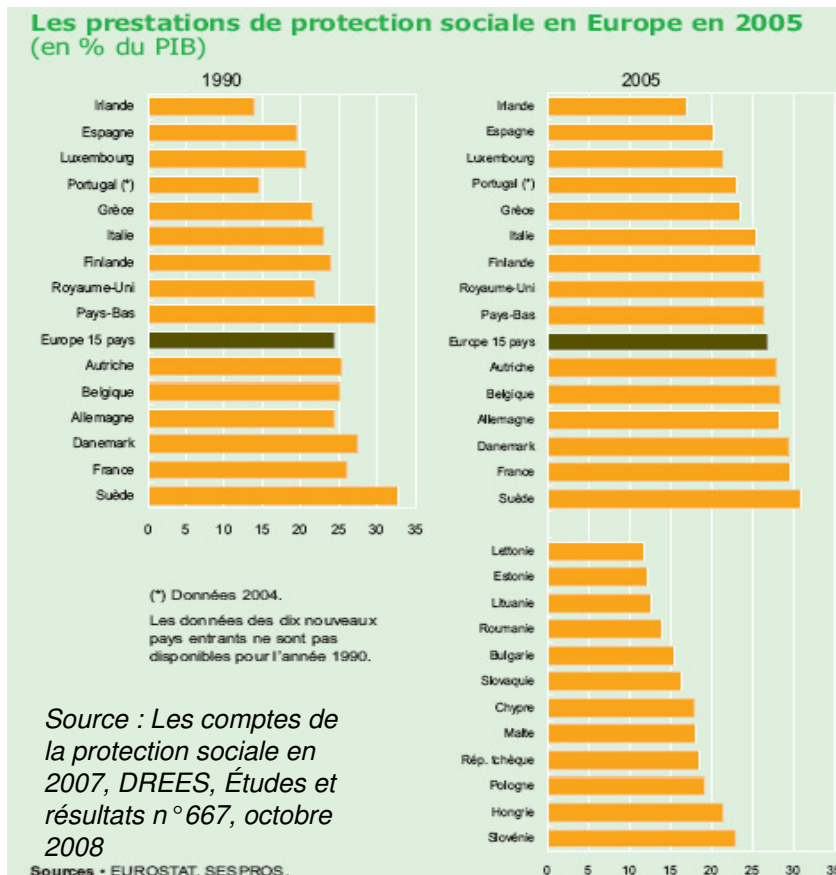
Les politiques sociales reposent sur des mécanismes de couverture publique des risques très ambitieux, tant sur la plan quantitatif (masse financière des transferts socio-fiscaux) que sur la plan qualitatif (nature des risques couverts). La structure des dépenses correspond à ce qu'on observe généralement en Europe. En matière d'ampleur des dépenses, la France est cependant aux premiers rangs.

Des dépenses en proportion du PIB élevées

Depuis 1981, les dépenses publiques sociales sont passées de 24 % à 29 % du PIB (en 2007), plaçant ainsi la France au premier plan parmi les pays de l'OCDE et de l'Union européenne

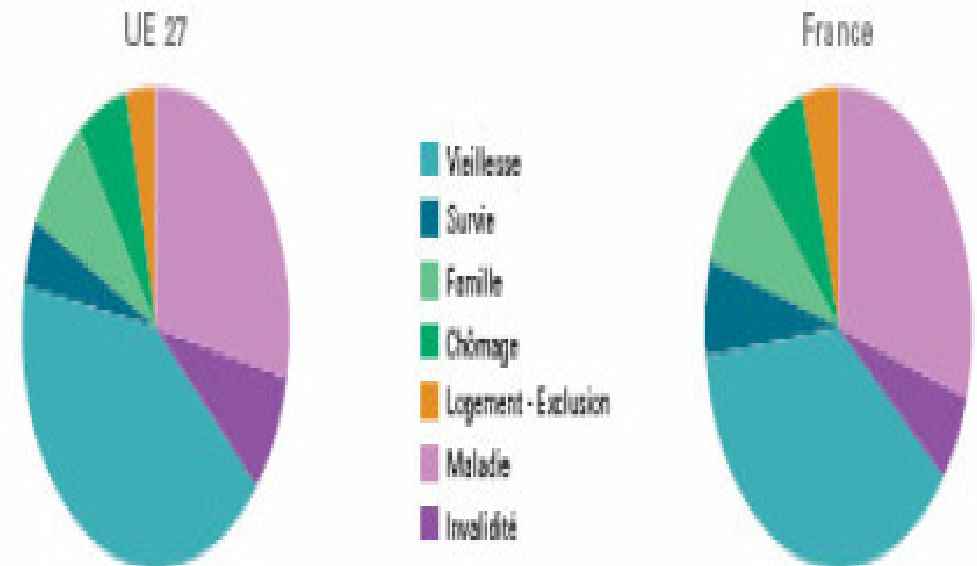
Une répartition par risques relativement classique

Les risques « maladie » et « vieillesse » représentent à eux seuls près de 70 % des dépenses, ce qui place la France dans la moyenne de l'Union Européenne.



Structure des prestations sociales en 2005

En % du total des prestations



Source : Eurostat, 2008.

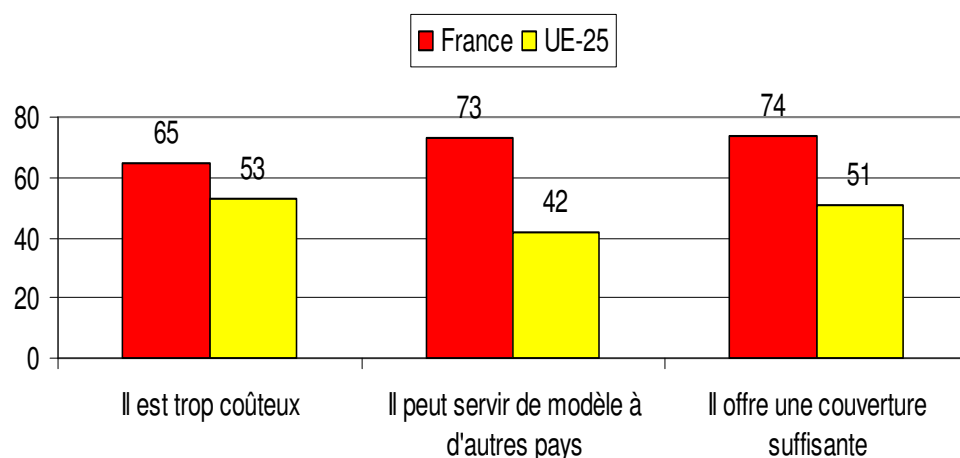
Expression d'une singularité française, les ressortissants des politiques sociales érigent, bien davantage que la moyenne européenne, leur système en modèle. Celui est certainement confronté à des problèmes affectant tous les pays de l'Union (vieillesse et dépendance par exemple). Il se distingue par l'accent mis en direction des bas revenus, d'une part, et des hauts revenus, d'autre part.

Des Français très attachés à leur modèle

De manière générale, 82 % des Français se déclarent satisfaits de leur modèle social, ce qui les place parmi les Européens les plus satisfaits dans ce domaine. Ce résultat est à comparer à la moyenne de l'Union européenne de 66 %, et aux résultats obtenus en Allemagne (69 %) et en Italie (46 %).

En fait, si une majorité de Français jugent leur système de protection sociale trop coûteux, ils le considèrent, plus que les Européens en général, comme un modèle.

Que pensez vous de votre système national
de protection sociale ?



Les courbes en J et en U des dépenses

Les dépenses sont aujourd'hui structurellement concentrées sur les personnes âgées, et appelées à augmenter en raison de la dépendance croissante. C'est – stylistiquement – la courbe en « J » des dépenses de santé qui représente le mieux ce phénomène. Des dépenses relativement importantes à la naissance et autour de la petite enfance, puis des dépenses relativement faibles au cours de la vie active, et des dépenses élevées, voire exponentielles avec les âges de la retraite et de la dépendance.

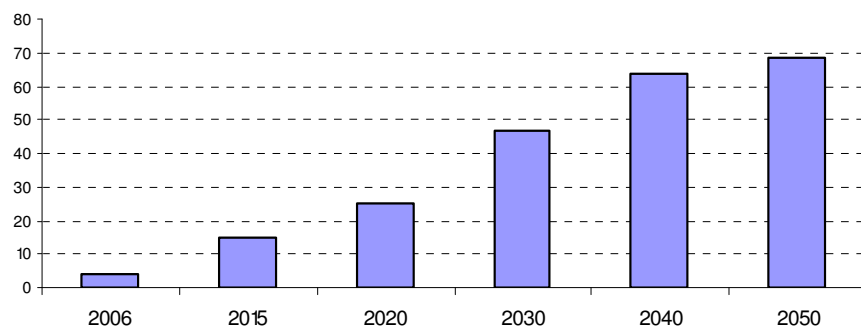
Le **J** des âges de la vie. Le **U** des classes sociales

Les transferts français se distinguent plus nettement des autres pays (tout aussi marqués par le vieillissement) avec leur structure selon les revenus primaires des destinataires. Centrés aux deux extrêmes de la distribution (les plus pauvres qui peuvent bénéficier des minima sociaux ; les plus aisés qui peuvent bénéficier des avantages fiscaux), ils peuvent prendre la forme stylisée d'un « U ». Ceci permet de souligner le relatif « oubli » des classes moyennes.

Les politiques sociales sont confrontées au poids et à la vitesse de progression des dépenses. Alors que les marges sont réduites en raison du niveau de la dette sociale, le vieillissement de la population et le progrès technologique vont accroître fortement le coût global de la couverture des risques vieillesse, maladie et dépendance. Des besoins mal couverts (petite enfance, handicap) et des demandes nouvelles font cependant l'objet de nouvelles attentions et promesses.

Sans virage ni innovation, ce sont plusieurs points supplémentaires de PIB qui vont devoir être affectés aux politiques sociales

Besoin de financement des régimes d'assurance vieillesse
(Milliards d'euros)



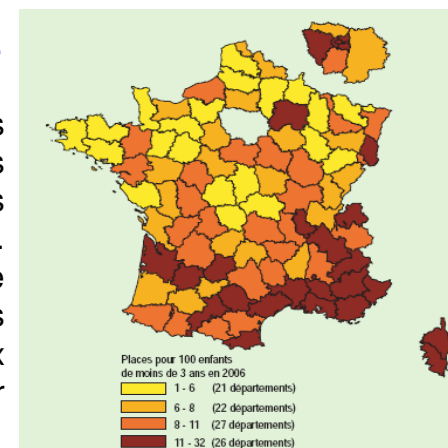
Source : cinquième rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites, novembre 2007 ; scénario de base taux de chômage 4,5% en 2015

Au-delà des réformes et des révisions paramétriques, ce sont des arbitrages qui devront être opérés

De nombreux pans des politiques sociales peuvent être jugés insuffisants, en termes de comparaisons internationales ou d'attentes des Français : les inégalités d'accès aux soins, l'exclusion et le chômage de longue durée, le « mal logement », mais aussi la dépendance et les modes d'accueil de la petite enfance. Ces deux derniers sujets (petite enfance et dépendance) représentent chacun 1 % de PIB de dépenses publiques. Mécaniquement la dépendance est appelé à croître. Par ailleurs la perspective d'un « droit opposable » à un mode d'accueil est particulièrement coûteuse. Les choix sont nécessaires.

Nombre de places en accueil collectif pour
100 enfants de moins de 3 ans

Alors qu'il s'agit d'une demande des parents, d'une annonce répétée des divers programmes politiques, les crèches progressent très péniblement. Elles n'accueillent qu'un enfant de moins de trois ans sur dix. Plus globalement, un petit enfant sur deux est encore principalement accueilli par sa mère, très souvent contrainte...



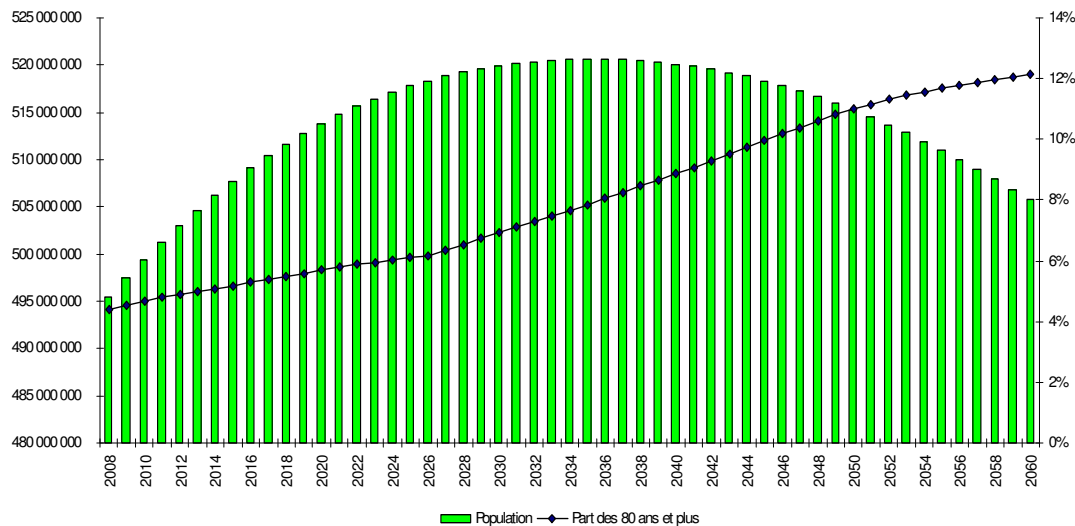
Source : L'accueil collectif et en crèche familiale des enfants de moins de six ans en 2006, DREES, Études et résultats n° 608, novembre 2007

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des indicateurs de résultats positifs en matière d'espérance de vie, de fécondité, d'accès aux soins et de conciliation vie familiale/vie professionnelle. ▪ Un relatif consensus dans l'opinion sur la philosophie et les performances du système. ▪ Des institutions sociales (sécurité sociale, assurance chômage, organismes complémentaires, associations) solides et reconnues. ▪ Une gestion « partenariale » qui fait la place aux représentants des salariés et des employeurs, ainsi qu'au secteur associatif. ▪ La montée en charge de nouveaux outils de pilotage (convention d'objectifs et de gestion, lois de financement de la sécurité sociale). ▪ La mise en place récente d'instances jouissant d'une légitimité pour conduire les études et les concertations préalables à des réformes d'ampleur : COR, HCAAM, COE, HCF . 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un mode de financement des régimes d'assurances sociales tendant à renchérir le coût du travail. ▪ Des relations sociales peu harmonieuses (balkanisation syndicale et très faible syndicalisation mais tradition de conflictualité et forte couverture des salariés par la négociation collective). ▪ Une faible marge de manœuvre pour faire face aux défis futurs, liée à un retard pris par rapport aux autres pays occidentaux dans les réformes structurelles des principaux risques (santé, retraite, emploi). ▪ Un problème de gouvernance de l'ensemble du dispositif et de dilution des responsabilités (État, Sécurité sociale, collectivités locales, organismes complémentaires, associations, grands réseaux publics et privés confrontés concrètement à la précarité). ▪ Une dette sociale accumulée : 10 milliards d'euros jusqu'en 1991 (hôpitaux principalement), 45 milliards en 1998, 121 milliards en 2006.
OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des gisements d'emplois à exploiter : services à la personne (vieillesse, dépendance), métiers de l'enfance (famille), assurances (santé, vieillesse). ▪ Des évolutions significatives au cours des dernières années et une opinion publique consciente que le dispositif actuel doit être réformé. ▪ Des exemples européens rassurants montrant qu'il est possible d'associer un haut niveau de solidarité et une croissance soutenue. ▪ L'atout que peut représenter, selon ses modalités, la couverture publique des risques sociaux dans l'économie mondialisée (sécurisation des trajectoires professionnelles de plus en plus discontinues). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une baisse de l'acceptabilité des prélèvements sociaux obligatoires face à un système non régulé (déficit structurel, efficience moyenne, fraude). ▪ La mise en place subie d'une couverture « à deux vitesses », les assurances collectives se concentrant de fait sur les publics les plus vulnérables sans que cela résulte d'une stratégie assumée. ▪ Le handicap que peut représenter, selon ses modalités, une couverture trop ambitieuse des risques sociaux sur la croissance dans l'économie mondialisée. ▪ Une difficulté persistante à établir des compromis sociaux

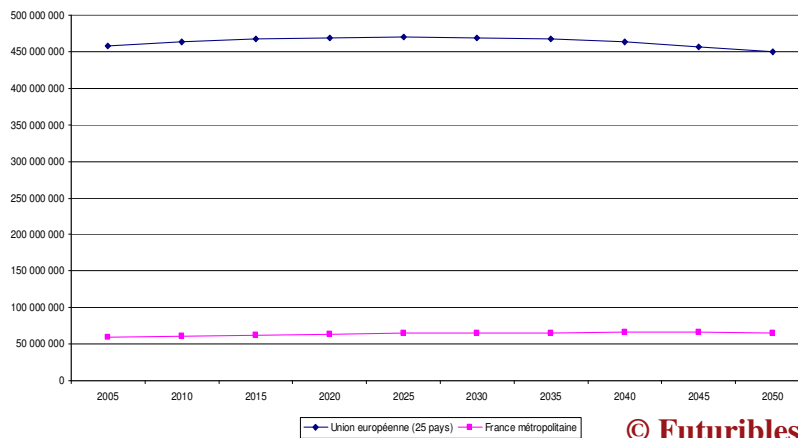
**PERFORMANCES DÉMOGRAPHIQUES
ET GOUVERNANCE PROBLÉMATIQUE
DES POLITIQUES FAMILIALES**

La population française, qui connaît d'importantes mutations, est toujours en augmentation, dans une Europe vieillissante. Avec un indice conjoncturel de fécondité de deux enfants par femme en 2007, la France est avec l'Irlande le pays le plus fécond d'Europe. L'accroissement naturel de la France explique même les deux tiers de l'accroissement démographique européen.

Projections de population pour l'Union européenne à 27 (2007)

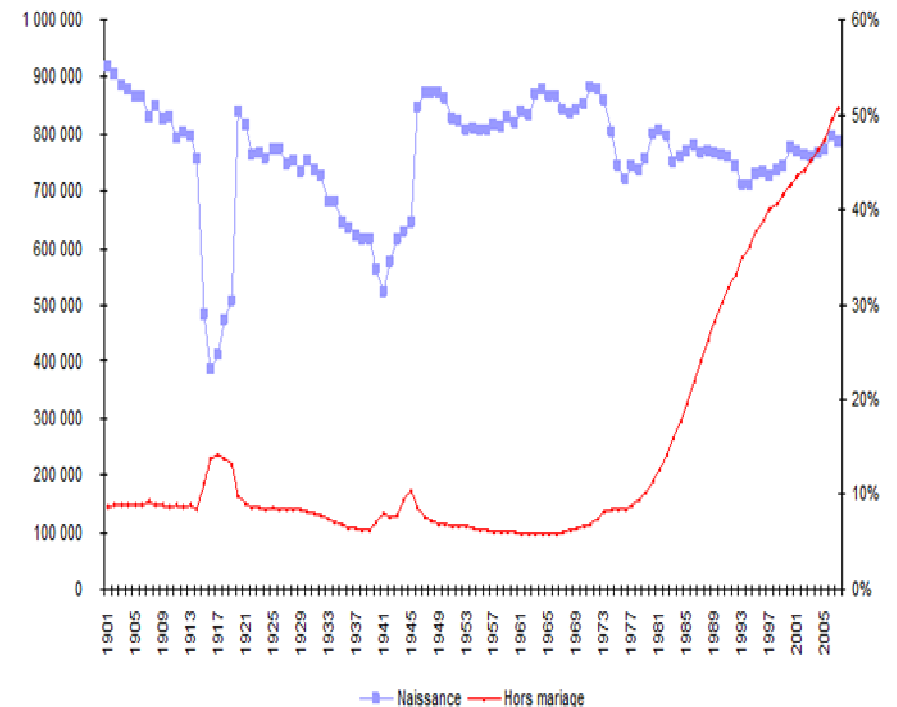


La population française passerait d'ici 2050 de 13 % à 14,6 % de la population européenne dans une Union en déclin..



La moitié des enfants naissent en France hors mariage, situant la France aux premiers rangs européens sur ce point.

Evolution du nombre des naissances et de la proportion des naissances hors mariage en France



Sources : INED

La politique familiale explicite et dense, mais à la gouvernance imparfaite, est présentée comme un des instruments performant pour accompagner les évolutions démographiques du pays.

Diversité des objectifs, des instruments et des opérateurs

Cinq objectifs : Soutien à la natalité ; Réduction des inégalités ; Egalité homme/femme ; Cohésion familiale ; Cohésion sociale.

Dépenses de politique familiale : Prestations directes ; Equipements; Services ; Fiscalité ; Prestations différées.

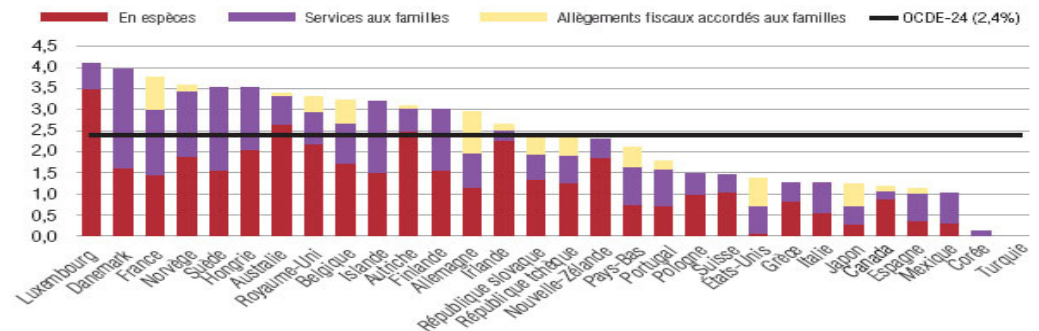
Responsabilités partagées et diluées entre : Etat ; Branche Famille de la Sécurité sociale (CAF) ; Villes ; Départements ; Partenaires sociaux.

Un nouvel objectif central : la conciliation vie familiale vie professionnelle

Les politiques familiales sont des programmes publics qui identifient les familles comme cibles d'actions mises en œuvre pour avoir un impact sur les ressources des ménages, sur la vie quotidienne des enfants et des parents, sur les partages et les équilibres domestiques, voire sur les structures familiales elles-mêmes et sur la dynamique démographique d'un pays. Alors que la bonne santé démographique relative de la France est mise en avant, d'autres objectifs sont assignés à la politique familiale, comme l'égalité des chances des petits enfants ainsi que le soutien à l'activité féminine, ceci étant d'ailleurs emmené par l'Union européenne. Il y a encore vingt ans, la relation entre fécondité et activité féminine était négative. Elle est maintenant positive. C'est dans les pays où les femmes travaillent qu'elles font le plus d'enfants.

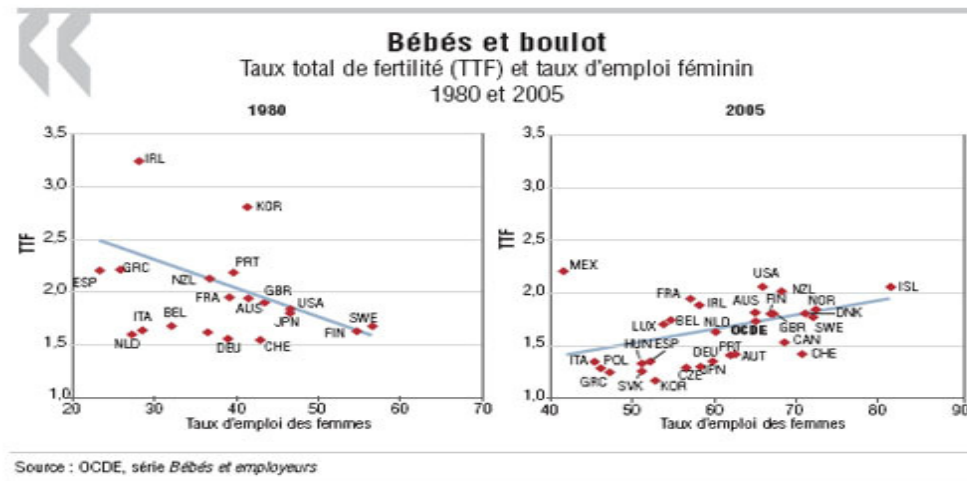
Des dépenses conséquentes

Dépenses famille en espèces, services et mesures fiscales, % du PIB, 2003



Note :
- Les dépenses publiques prises en compte sur le graphique ne concernent que les aides spécifiquement axées sur la famille (par exemple, paiements et allocations pour enfant, prestations de congé parental et aides à la garde des enfants). Les dépenses relevant d'autres secteurs de la politique sociale, tels que la santé et l'aide au logement, profitent également aux familles, mais pas exclusivement à elles, raison pour laquelle elles ne figurent pas ici.
- OCDE-24 exclut la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg, la Pologne, la Suisse et la Turquie, pays pour lesquels les données sur les dépenses fiscales ne sont pas disponibles.

Source : OCDE, série *Bébés et employeurs*

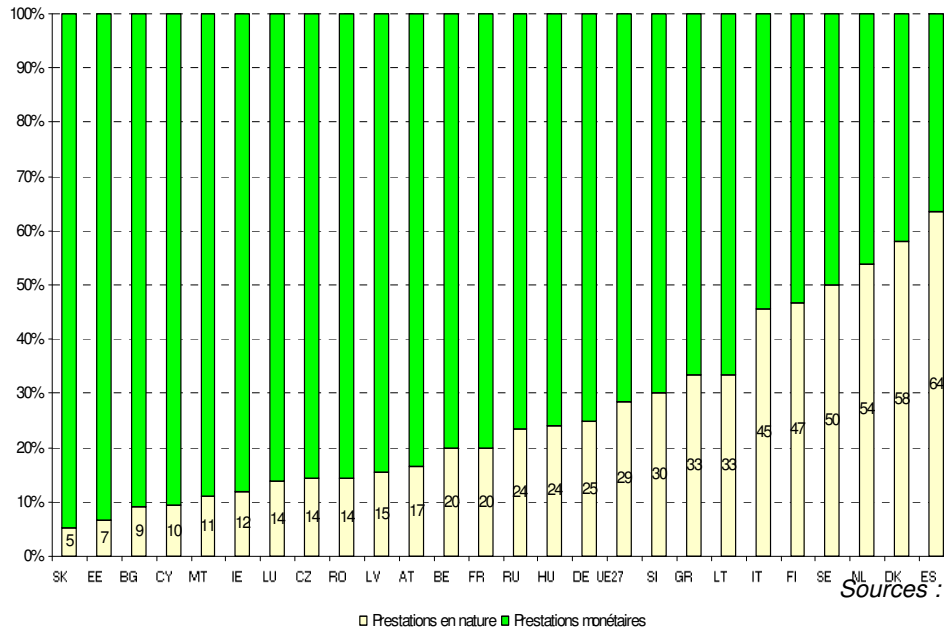


Source : OCDE, série *Bébés et employeurs*

La France dispose avec sa politique familiale d'un ensemble d'instruments aujourd'hui valorisés et cités en référence à l'échelle internationale. Il n'en reste pas moins que ces outils sont appelés à l'innovation et à la réforme pour plus d'efficacité et de clarté. Les sujets sont passablement compliqués car assis sur des controverses fondamentales (types d'intervention et cibles prioritaires).

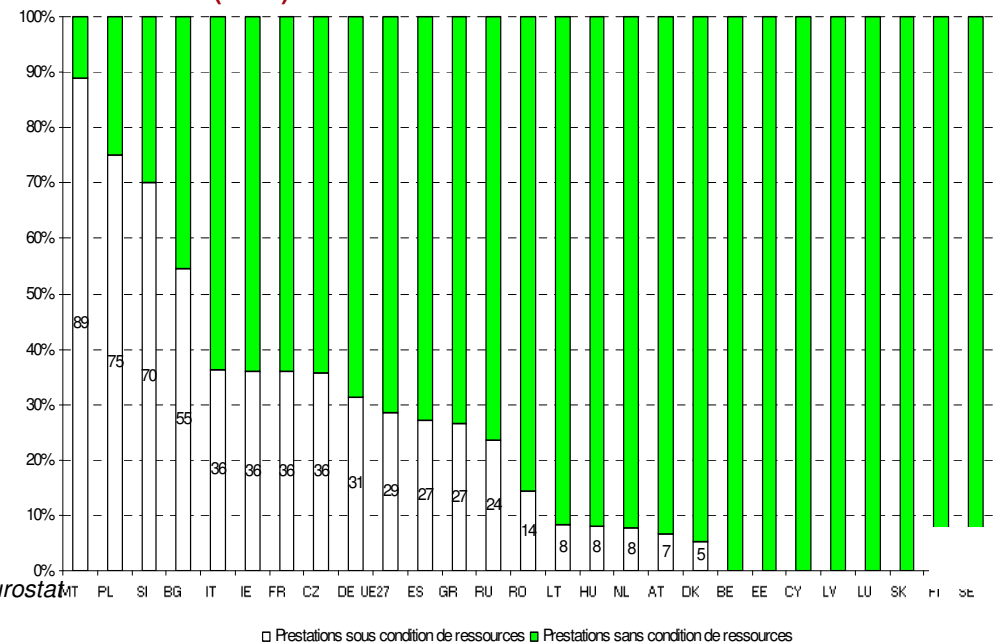
La politique familiale française – au-delà de ses aspects fiscaux – met fortement l'accent sur les prestations monétaires quand la tendance européenne et les attentes des familles portent plus sur les équipements.

Répartition des dépenses Familles/Enfants en nature et en espèces (2005) en %



La politique familiale française est au tiers constituée de prestations servies sous condition de ressource, dans un contexte européen en moyenne moins généreux mais plus universaliste.

Répartition des dépenses Familles/Enfants sous et sans condition de ressources (2005) en %



Les six défis de la politique familiale : 1/ le vieillissement de la population et les arbitrages de priorité qui peuvent en découler ; 2/ la simplification du système ; 3/ la décentralisation des politiques et l'affectation des responsabilités comme celle du « droit opposable » à un mode de garde ; 4/ les tensions budgétaires ; 5/ l'individualisation des prestations ; 6/ l'activation des dépenses.

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une politique familiale généreuse et des mesures de conciliation vie familiale et professionnelle qui sont présentés comme contribuant très positivement au maintien de l'indice conjoncturel de fécondité. ▪ Une reconnaissance de l'effort de tous (organismes de protection sociale, associations familiales, entreprises, partenaires sociaux) en faveur de la conciliation vie familiale / vie professionnelle. ▪ Un taux d'accroissement naturel élevé du fait de la fécondité et de l'allongement de l'espérance de vie. ▪ Une adhésion aux valeurs familiales et au principe d'une intervention publique dense pour accompagner les mutations familiales et les besoins des ménages, notamment ceux avec de jeunes enfants. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des résultats très médiocres en ce qui concerne l'activité féminine. Le taux d'emploi des femmes (58 %), au dessus de la moyenne européenne, évolue peu depuis cinq ans et reste encore en dessous des objectifs de Lisbonne (60 %). Les seniors et les jeunes sont également les moins bien insérés sur le marché du travail. ▪ En dépit de la hausse du nombre de naissances et d'un solde migratoire positif, le vieillissement de la population (principalement lié à la progression de l'espérance de vie) est inexorable. Or une part significative des fondements des politiques sociales ne sont pas adaptés à cette évolution. ▪ La politique familiale est marquée par la coexistence d'objectifs et de mécanismes parfois contradictoires. Le pluriel devrait d'ailleurs plutôt s'imposer : des politiques familiales plutôt qu'une politique familiale uniforme et univoque... ▪ La cohérence générale du système est parfois mise en question.
OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des annonces et des programmes en ce qui concerne la mise en œuvre d'un « droit opposable » à un mode de garde. Tout sera dans le contenu et les modalités concrètes de mise en œuvre d'une telle orientation. ▪ Une européanisation des politiques familiales où la France peut pleinement jouer un rôle moteur en faisant valoir ses performances, tant pour ce qui concerne des prestations de Sécurité sociale que des innovations plus originales impliquant des entreprises, le secteur associatif et mutualiste... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un rupture de l'équité intergénérationnelle et une éventuelle « guerre des générations » si la contribution de chacune des générations au destin collectif n'est pas mieux valorisée et si les choix clairs ne sont pas opérés entre les investissements relatifs à la dépendance et ceux portant sur la petite enfance. ▪ Une embolie du système qui ne se verrait pas clairement fixer d'orientations précises, et qui, à périmètre constant, déclinerait relativement par rapport aux autres risques. ▪ Des révisions douloureuses quant à la gouvernance d'un système qui appelle une clarification pour une affectation optimale des ressources.

**LA DIFFICILE SOUTENABILITÉ
D'UN SYSTÈME DE SANTÉ
RELATIVEMENT EFFICACE
ET ENCORE INÉGALITAIRE**

LA DIFFICILE SOUTENABILITE D'UN SYSTEME DE SANTE RELATIVEMENT EFFICACE ET ENCORE INEGALITAIRE

LES POLITIQUES SOCIALES
AU DÉFI DE L'INNOVATION

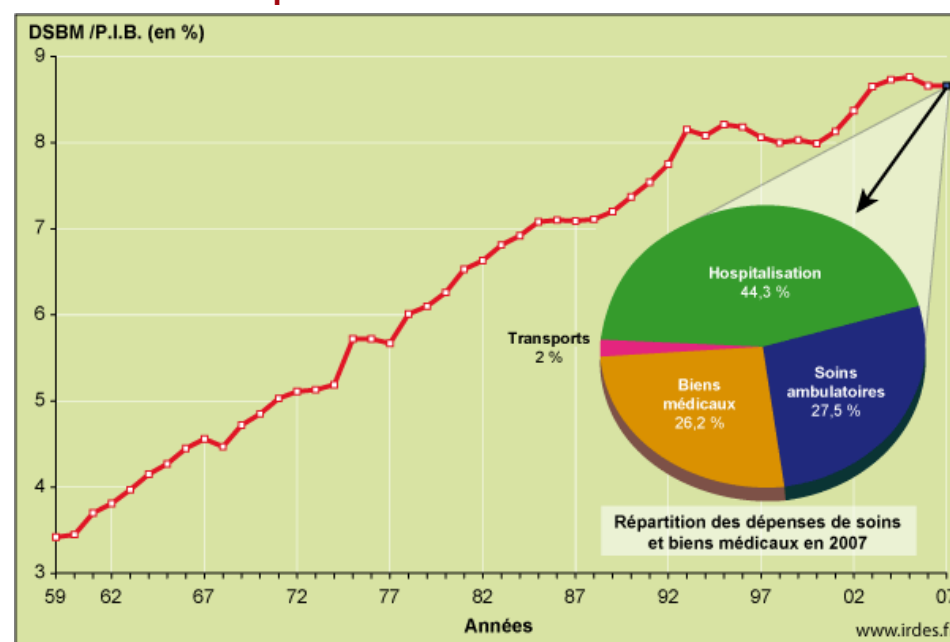
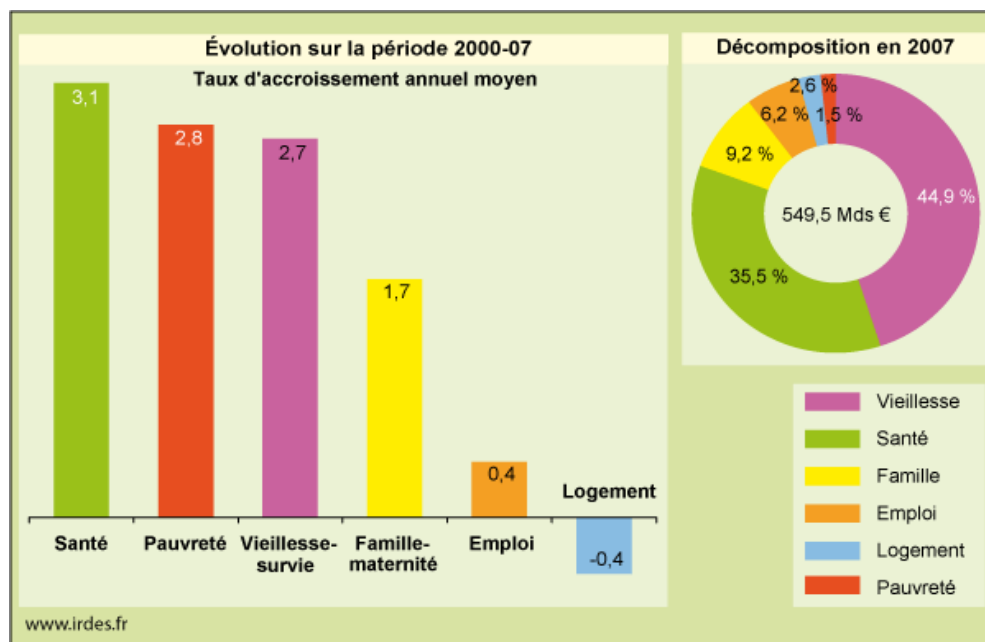
Les dépenses de santé représentent en 2007 environ 36 % des dépenses de protection sociale, soit 11 % du PIB (4 % en 1960), ce qui place la France au troisième rang des pays de l'OCDE. Les dépenses de santé augmentent plus rapidement que la richesse nationale. Cette croissance des dépenses sera encore alimentée par la croissance démographique et le vieillissement de la population.

Avec 3,1 % d'accroissement annuel moyen sur la période 2000 à 2007, la part des dépenses totales de santé dans le PIB s'est accrue de plus de 1,5 points.

Environ la moitié des dépenses de santé correspondent aux hospitalisations. L'autre moitié correspond aux soins de ville (consultations de médecins, transports de malades, etc.) et aux remboursements de médicaments.

Prestations de protection sociale par risque

Evolution de la dépense de soins et biens médicaux dans le PIB depuis 1959



Source : Eco-Santé France 2008, IRDES

LA DIFFICILE SOUTENABILITE D'UN SYSTEME DE SANTE RELATIVEMENT EFFICACE ET ENCORE INEGALITAIRE

Le système de santé, qui connaît de graves difficultés de financement, notamment pour ce qui relève de l'assurance maladie présente des performances indéniables. Il accompagne la bonne santé relative de la population vivant en France. S'il n'est pas le meilleur système du monde, il compte tout de même parmi les meilleurs, sur ce seul plan sanitaire.

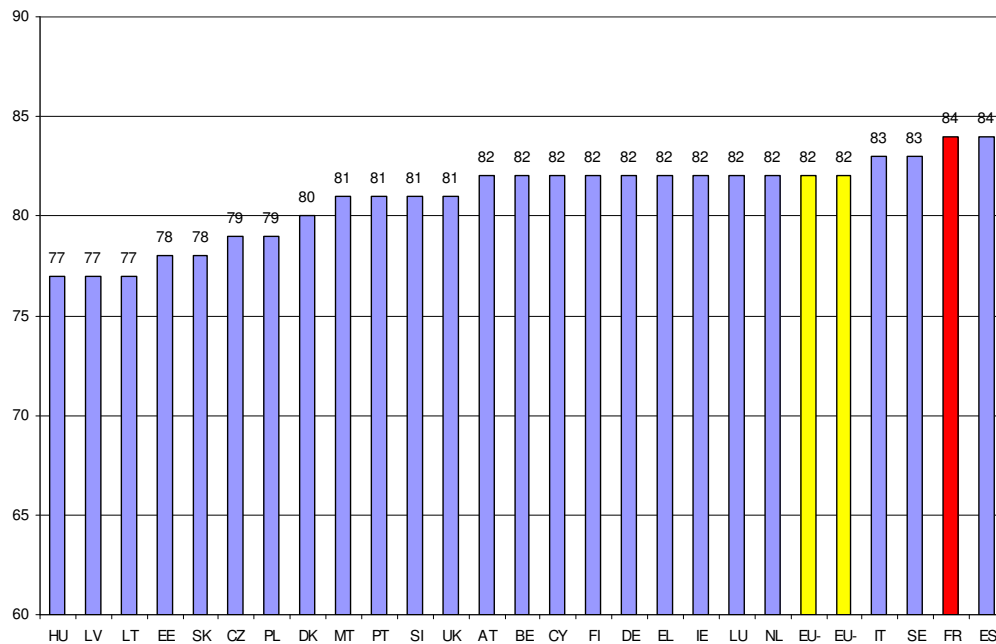
Sur certains points les politiques de santé sont particulièrement performantes.

Dans l'Union européenne, la France est en 2005 en tête pour l'espérance de vie des femmes (84 ans), soit 2 ans de plus que la moyenne européenne. Ce constat pourrait toutefois être nuancé en prenant en compte l'espérance de vie en bonne santé.

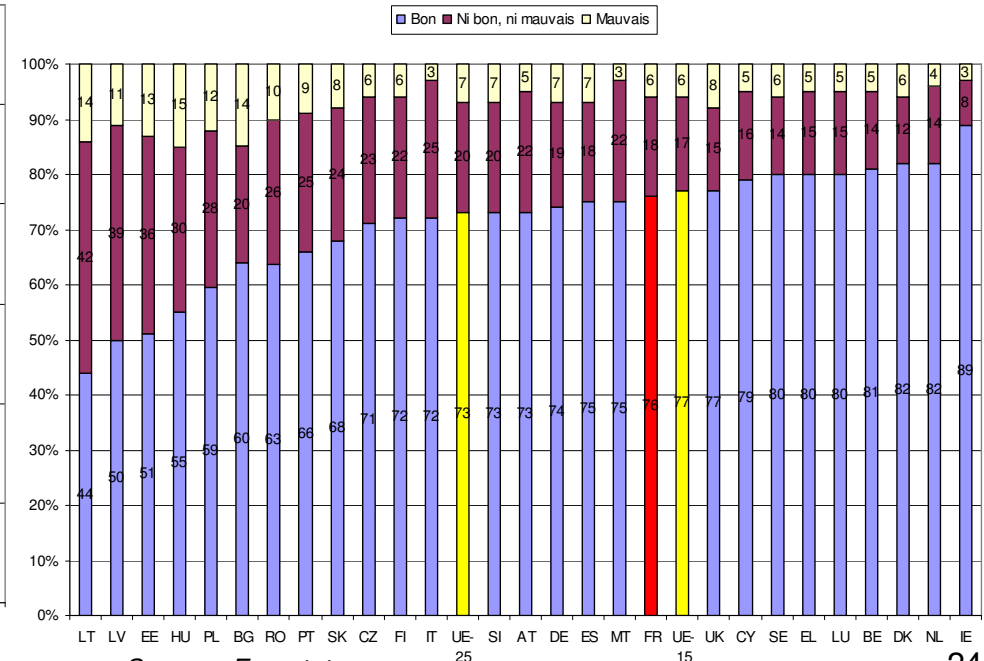
Sur d'autres points, la France se situe dans la moyenne européenne.

Ainsi, par exemple, lorsque les Français évaluent leur état de santé, ils répondent globalement de la même manière que la moyenne des habitants de l'UE-15, avec un peu plus des trois quarts d'entre eux qui déclarent être dans un « bon état » de santé.

Espérance de vie des femmes (2005)



Autoévaluation de l'état de santé (2005)

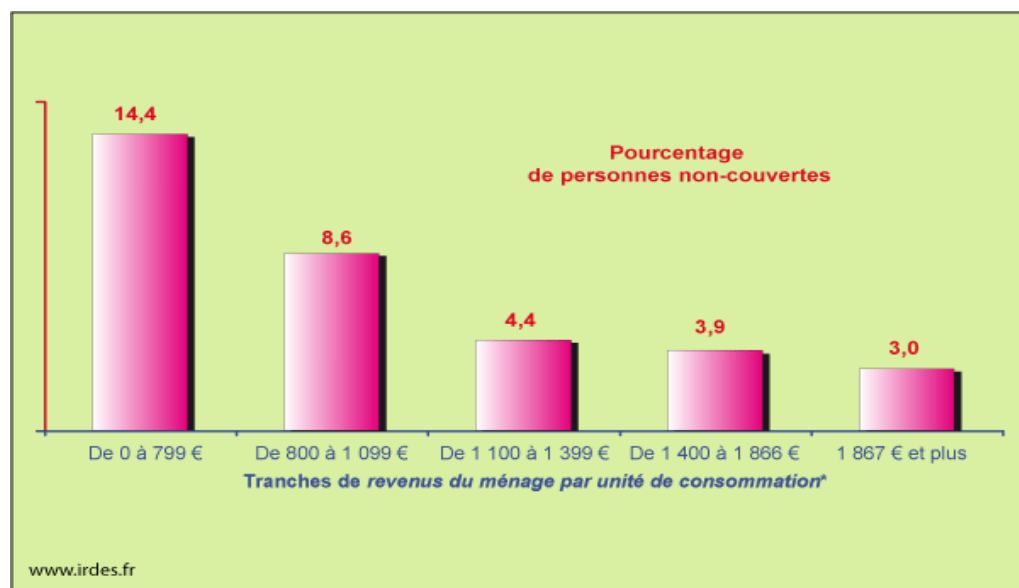


Le système de santé, qui repose sur des principes et des objectifs d'égalité (d'accès) et d'universalité (de la couverture) rencontre des difficultés qui parfois s'aggravent. C'est le cas des inégalités sociales devant la mort et la maladie. Les différences entre taux de mortalité des cadres et des ouvriers se sont en effet accrues entre 1975 et 1995. Par ailleurs les inégalités persistent en ce qui concerne la couverture territoriale et sociale des populations.

Les inégalités sociales persistent

Alors que de nombreux efforts sont faits (création de la CMU en 1999) pour étendre la couverture, il reste des personnes non couvertes par les complémentaires, cette difficulté étant plus intense chez les plus défavorisés.

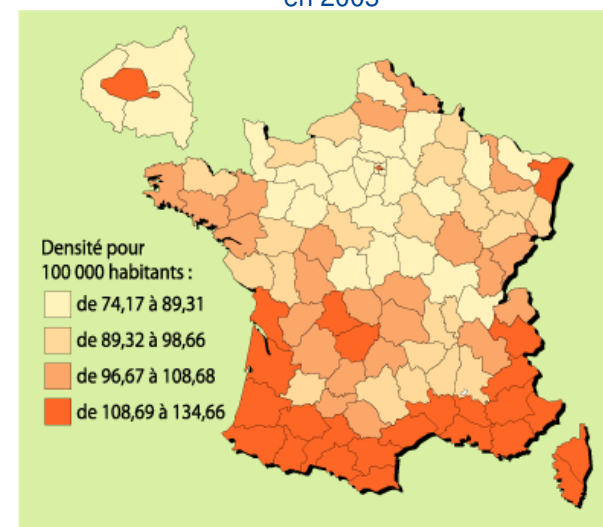
Proportion de personnes sans couverture complémentaire selon le revenu par unité de consommation



Les inégalités territoriales restent très importantes en termes d'offre de soins et d'indicateurs de santé

Malgré une densité médicale globalement élevée en France, la répartition des médecins est inégale sur le territoire. Au total, 2,6 praticiens pour 1 000 habitants en Picardie, 4,2 au bord de la Méditerranée.

Répartition géographique des omnipraticiens libéraux en 2005



Source : Graphique issu du Questions d'économie de la Santé n° 132 : La complémentaire santé en France en 2006 : un accès qui reste inégalitaire. Résultats de l'Enquête Santé Protection Sociale 2006 (ESPS 2006), Mai 2008.

Source : Eco-Santé Régions et départements d'après données CNAMTS

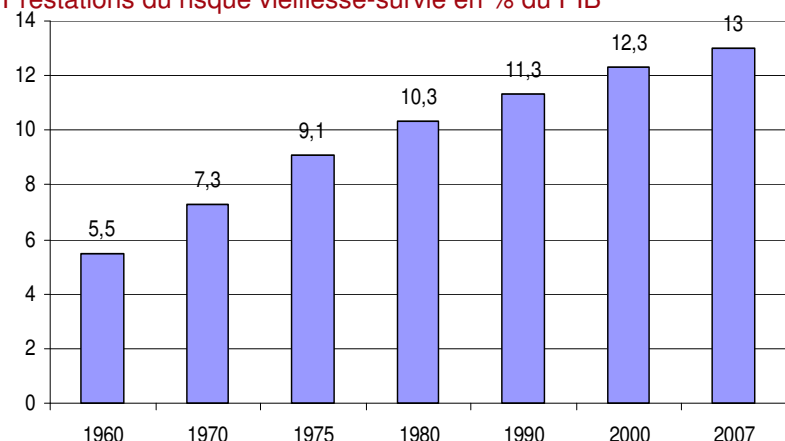
FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réseau hospitalier dense et globalement de qualité ▪ Qualité de la formation initiale des professionnels de santé et de la recherche médicale ▪ Tradition puissante de médecine libérale en ville et à l'hôpital ▪ Equité financière relativement importante dans l'accès aux soins (reste à charge globalement faible pour les ménages) ▪ Existence d'outils plutôt efficaces d'un pilotage centralisé du système : LFSS (loi de financement de la Sécurité sociale, ONDAM (enveloppes de dépenses), ARS (Agences régionales de la santé). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Outils, actions et culture de la prévention insuffisamment développés ▪ Faiblesse de la régulation et de l'évaluation de la qualité des soins et des offreurs de soins ▪ Absence de réels réseaux de soins ▪ Croissance trop rapide des dépenses de médicaments (surconsommation médicamenteuse), de médecines libérale et hospitalière ▪ Persistance d'inégalités d'accès aux soins en dépit d'une offre abondante ▪ Organisation institutionnelle complexe ▪ Manque d'information de qualité pour les patients
OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gisement élevé d'emplois potentiels compte tenu de l'accroissement des besoins d'ici 15 ans (personnel médical, aides à la personne, etc.). ▪ Développement rapide des politiques de prévention et de politiques intégrées de prise en charge (cancer...) ▪ Développement de nouvelles formes plus souples d'hospitalisation (de jour, à domicile..) ▪ Accroissement du marché des médicaments génériques et mise en place de l'automédication raisonnée ▪ Accélération et diffusion des progrès médicaux (thérapies géniques, médicaments biotechs, équipements médicaux...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place au fil de l'eau d'un système « à deux vitesses » non coordonné avec une assurance maladie couvrant le « gros risque », le reste étant renvoyé à la couverture privée et à l'auto-assurance ▪ Explosion incontrôlée des dépenses de santé et d'assurance maladie (ALD, dépendance..) ▪ Apparition de nouvelles inégalités d'accès aux soins ▪ Perte de la compétitivité du « site France » en matière de santé et de recherche biomédicale

**LES DÉFIS DE RETRAITES
CONFRONTÉES AU VIEILLISSEMENT
ET À DES RÉFORMES INSUFFISANTES**

Constitué d'un grand nombre de régimes différents, le système de retraite verse aujourd'hui (2007) environ 250 milliards d'euros de pensions chaque année. Ces dépenses publiques représentent plus de 13 % du PIB (7 % en moyenne dans la zone OCDE), ce qui constitue la part la plus importante des politiques sociales. Cette proportion a doublé depuis les années 1960.

La part des prestations vieillesse dans le PIB a plus que doublé en 50 ans en France.

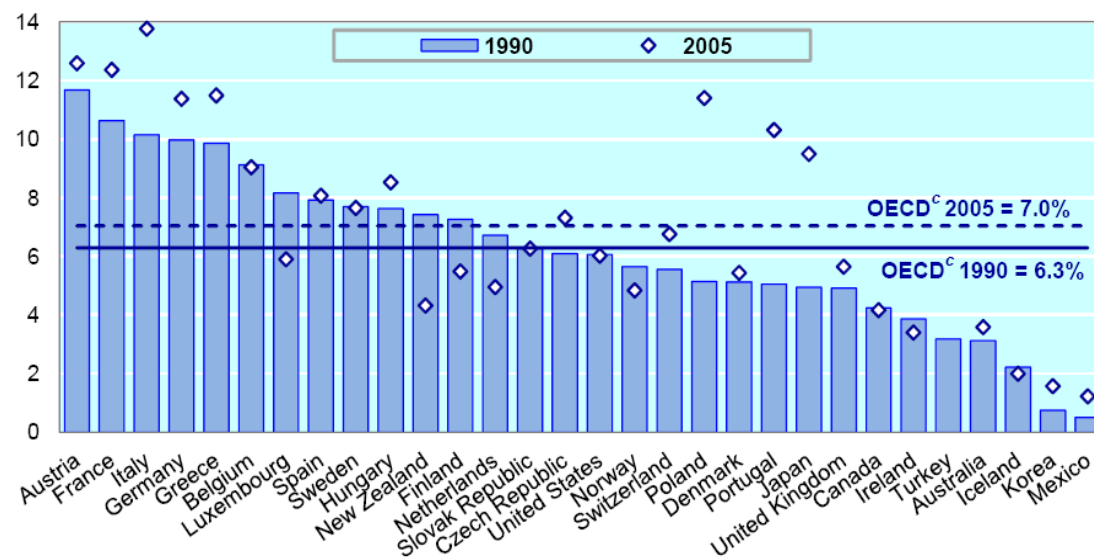
Prestations du risque vieillesse-survie en % du PIB



La plupart des régimes font actuellement face à l'arrivée à l'âge de la retraite de générations nombreuses, les premières du baby-boom de l'après-guerre. Le nombre de départs en retraite à la CNAV est ainsi passé d'environ 500 000 par an au début de la décennie à 750 000 en 2007 et 2008. À cela, s'ajoutent, structurellement, l'allongement de la durée de vie et, conjoncturellement, le succès du dispositif de départ anticipé pour carrière longue, mis en place par la réforme de 2003 pour les personnes ayant commencé à travailler très jeunes. Enfin, **la majorité des salariés aspire à partir à la retraite dès que possible.**

La part des prestations vieillesse dans le PIB est passée en moyenne dans l'OCDE de 6,3 % en 1990 à 7 % en 2005

Dépenses publiques pour les pensions de retraite (en % du PIB)



Source : OCDE

Cet effort de dépenses publiques risque d'augmenter partout de manière significative pendant les prochaines décennies en réponse au vieillissement démographique. Les politiques en matière de retraite font donc face à des défis de taille et sont controversées parce qu'elles impliquent des décisions à prendre à long terme face à de nombreuses pressions politiques de court terme.

Partout dans la zone OCDE, les crises financières publiques (et maintenant bancaires) ainsi que la crainte grandissante causée par l'apparition d'une population vieillissante encouragent les réformes. C'est ainsi que beaucoup a été fait depuis les années 1990 pour faire en sorte que les régimes de pensions se réactualisent en tenant compte de l'avenir. Les réformes se sont ainsi accumulées en France, sans assurer le retour à l'équilibre, pour un pan d'action publique jugé prioritaire dans un pays vieillissant.

Les retraites, partout sujet et objet de réformes

Les réformes récentes à l'étranger, toujours étalées sur un temps très long, mettent l'accent sur le relèvement des âges légaux de retraite et sur une refonte des barèmes de pension intégrant les perspectives démographiques.

En France, dans les suites des diverses réformes et eu égard à l'amélioration des perspectives démographiques, le besoin de financement du système était estimé à 4 points de PIB en 2040 dans le premier rapport du COR en 2001. Il est aujourd'hui projeté à 1,8 point de PIB en 2040 et 1,7 point de PIB en 2050.

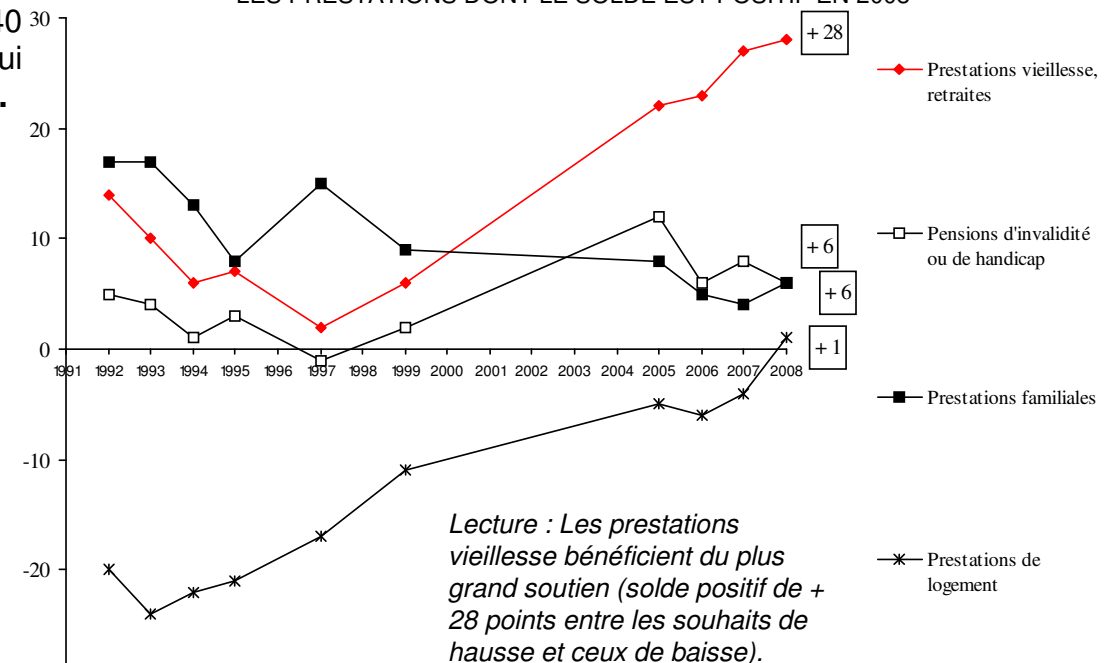
En dépit des réformes et de transferts de recettes importants en provenance de l'Unedic et de la branche famille, le régime de retraites du privé est loin d'aller vers l'équilibre.



Le sujet des retraites campe en première place des préoccupations en termes de politique sociale

Selon le CREDOC, le financement des retraites et la prise en charge des personnes âgées dépendantes se classent aujourd'hui en tête des principales préoccupations sociales, devant le handicap, la famille et le logement. Les prestations de retraite sont ainsi celles qu'il conviendrait d'augmenter en priorité, et celles qu'il faudrait en dernier lieu diminuer.

Evolution des soldes entre les prestations à augmenter et les prestations à diminuer - LES PRESTATIONS DONT LE SOLDE EST POSITIF EN 2008 -



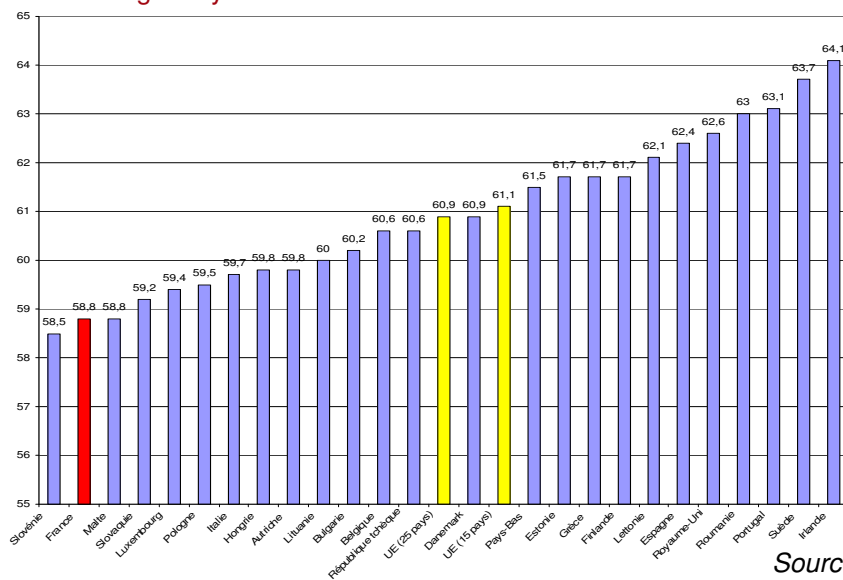
LES DEFIS DE RETRAITES CONFRONTEES AU VIEILLISSEMENT ET A DES REFORMES INSUFFISANTES

Pour garantir les retraites dans le système actuel, les pouvoirs publics disposent de trois leviers : le niveau des prélèvements, l'âge de départ et le niveau des pensions. La réforme de 2003 a mis l'accent sur l'allongement de la durée d'activité. Les régimes spéciaux ont connu une réforme substantielle et le débat sur un âge de départ à 70 ans a été ouvert. Reste encore nombre de questions. D'autres options sont également possibles, comme le développement d'un système par points. Les évolutions passeront par des réformes communes à tous les pays, et singulières à la France par rapport à ses spécificités.

L'âge moyen de départ en France (58,8 ans en 2005) est l'un des plus bas d'Europe.

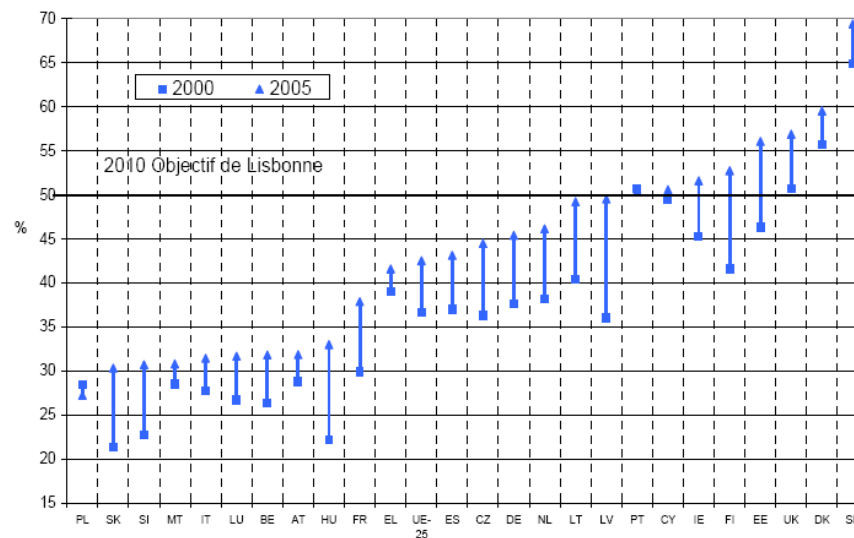
Le taux d'emploi des seniors (37,6 % en 2006), bien qu'en progression depuis 2002, reste très insuffisant compte tenu de la moyenne européenne et des objectifs de Lisbonne (50%).

Age moyen de retrait définitif du marché du travail



Source : Eurostat

Taux d'emploi des seniors (55-64 ans) de 2000 à 2005



Les 10 défis des retraites : on peut reprendre les questions, actualisées, du rendez-vous de 2008 telles que listées par le COR : 1/ l'évolution de la durée d'assurance, compte tenu des gains d'espérance de vie à 60 ans ; 2/ l'équilibre financier des régimes ; 3/ l'augmentation de l'emploi des seniors ; 4/ l'ajustement du mode de revalorisation des pensions ; 5/ les évolutions des droits conjugaux et familiaux (qui représentent 1 % de PIB) ; 6/ la mise en œuvre du droit à l'information ; 7/ la progression des minima de pension et des petites retraites ; 8/ la mise en œuvre de la réforme des régimes spéciaux ; 9/ l'égalité des droits en fonction des parcours professionnels ; 10/ les perspectives de l'épargne retraite collective et individuelle.

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Même s'il existe encore des situations préoccupantes, la pauvreté qui caractérisait la situation des retraités dans les années 1960 a fortement reculé depuis les années 1970. ▪ La viabilité financière du système de retraite a été confortée, à la suite des réformes entreprises dès les années 1990 et complétées par la loi de 2003. ▪ Un taux relativement élevé de remplacement par des régimes par répartition auxquels cotisants et bénéficiaires font confiance. ▪ Des dispositifs complémentaires par capitalisation (FRR, retraites supplémentaires, assurance vie) diversifiés. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un déséquilibre entre répartition et capitalisation, avec un rôle supplétif de l'assurance vie et de dispositifs singuliers (Prefon) ▪ Une gouvernance complexe voire insaisissable (régime de base, régimes spéciaux, régimes complémentaires, régimes supplémentaires). Pour les pensionnés comme pour les assurés, le système est toujours plus illisible. ▪ Des réformes qui sont envisagées essentiellement de manière paramétrique et non pas systémique. ▪ Un taux d'emploi des seniors particulièrement faible, ceci étant lié à des incitations permettant traditionnellement de sortir tôt du marché du travail, rejoignant d'ailleurs des aspirations en ce sens. ▪ Une assimilation discutée entre dépendance et handicap.
OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existence d'une instance, le COR, permettant l'établissement de consensus techniques, sur les orientations générales comme sur des sujets particuliers (droits conjugaux et familiaux). ▪ Développement potentiel de nouvelles formes d'activités durant le temps de retraite valorisant de nouvelles formes de solidarité intergénérationnelle (tutorat, équipements intergénérationnels, etc.). ▪ L'existence des régimes complémentaires qui ouvrent une voie possible vers une réforme par points. ▪ Une européanisation des réflexions et des modalités de conduite des réformes... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La crise financière, si elle semble renforcer le principe de la répartition, a déjà eu des conséquences négatives sur un outil : le fonds de réserve des retraites. ▪ Un niveau de conflictualité qui reste important, source de blocages. ▪ Les besoins de financement restent très élevés à l'horizon 2020 et surtout au-delà. ▪ Risque de perte de confiance des jeunes générations dans un système dont elles ne bénéficieront certainement pas aussi pleinement que leurs aînés. ▪ Risque de retour d'une pauvreté âgée (notamment les femmes âgées et seules ou aux carrières heurtées) même si elle n'atteindra pas les niveaux de la pauvreté juvénile.

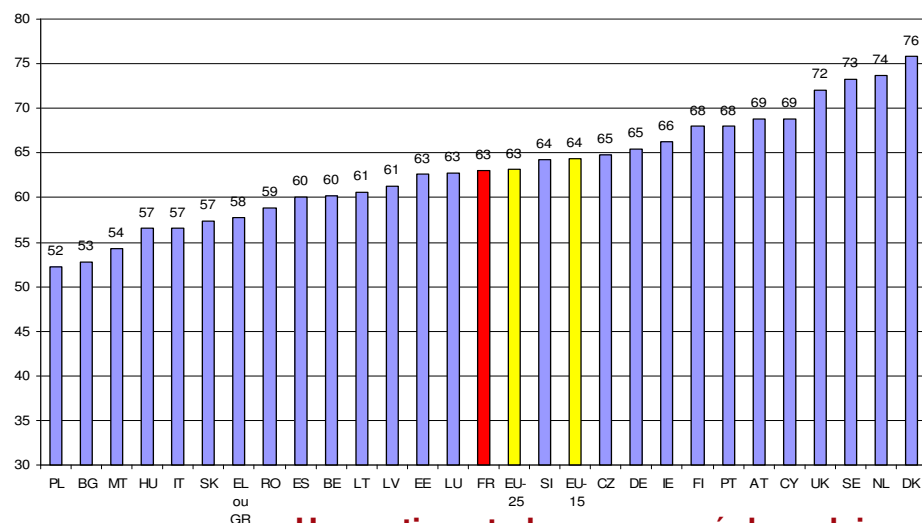
**MOYENS, DIRECTIONS ET ENJEUX
DES POLITIQUES DE L'EMPLOI
FACE AU CHÔMAGE**

La France est particulièrement touchée par un chômage élevé qui pénalise fortement les femmes, les jeunes et les seniors. Sur un quart de siècle le taux de chômage est resté supérieur à 8 %, distinguant très négativement la France au sein de la zone OCDE. Cette permanence du chômage, notamment du chômage de longue durée, a des impacts considérables sur un système de politiques sociales qui repose, pour son financement comme en partie pour sa gouvernance, sur l'activité professionnelle.

Un taux d'emploi faible et des inégalités marquées

Le taux d'emploi en France (63 %) est proche de la moyenne de l'Union Européenne et reste inférieur aux objectifs de Lisbonne (70%). Il masque de fortes disparités selon l'âge et le sexe. Les jeunes en activité sont particulièrement touchés par le chômage. C'était le cas de plus de 20 % des 15-24 ans en 2007. Les performances de la France, au 25ème rang européen, en la matière sont extrêmement préoccupantes.

Taux d'emploi (moyenne 2001/2005) des personnes âgées entre 15 et 64 ans



Un sentiment plus prononcé de malaise au travail et de crainte à l'égard de la perte d'emploi

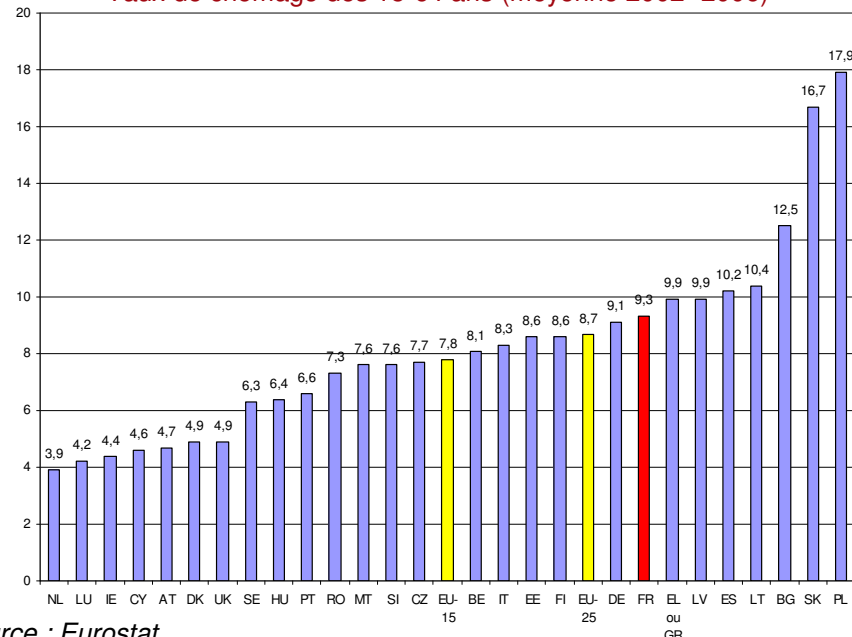
Une enquête Eurobaromètre de 2006 indique que le sentiment d'insécurité au travail en France est légèrement plus prononcé que la moyenne de l'Union européenne. 23 % des Français ont le sentiment de travailler dans des conditions dangereuses ou malsaines pour la santé (contre 21 % en moyenne).

Par ailleurs, la majorité de la population qui travaille est confiante dans sa capacité à garder son emploi dans les mois à venir. La quasi-totalité des travailleurs se disent confiants au Danemark (94 %), en Irlande, au Luxembourg et en Suède (92 %), et en Belgique (91 %). La confiance est la plus ténue, à 63 %, en Slovaquie, où le taux de chômage est l'un des plus élevés de l'Union européenne. Si la moyenne dans l'Union est à 85 %, la France avec 82 % se classe au 24ème rang.

Un taux de chômage élevé

Bien qu'en baisse ces toutes dernières années, le taux de chômage en France reste nettement supérieur au taux de chômage dans l'Union.

Taux de chômage des 15-64 ans (moyenne 2002-2006)



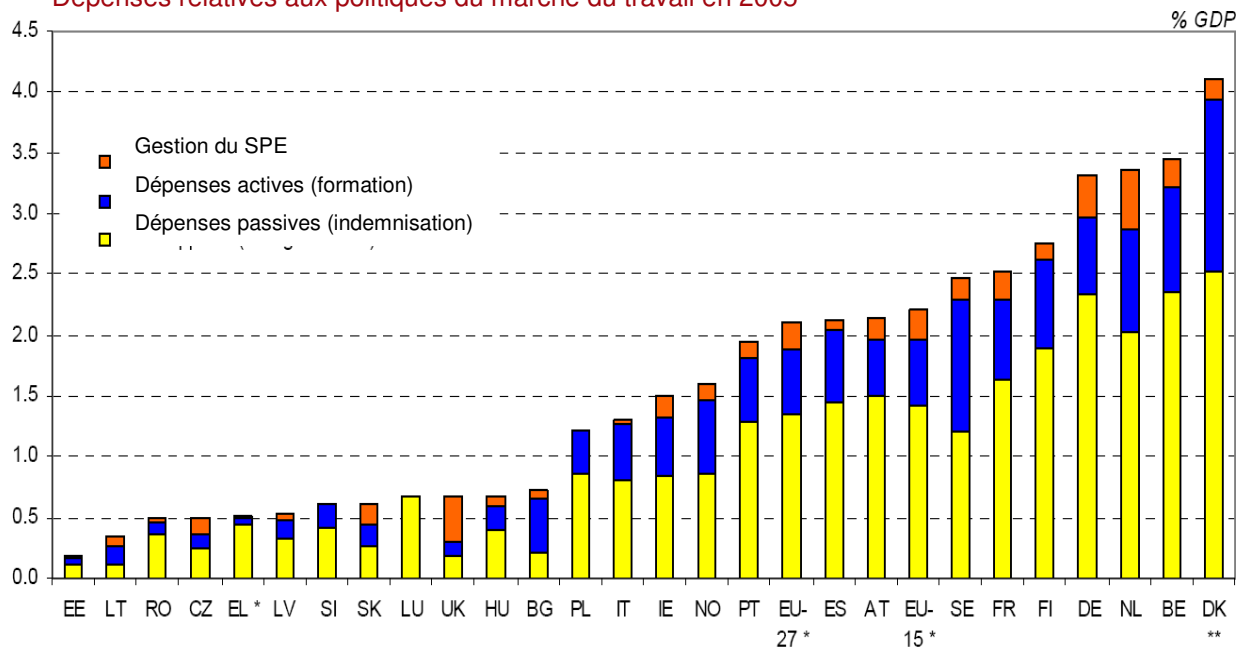
Source : Eurostat

MOYENS, DIRECTIONS ET ENJEUX DES POLITIQUES DE L'EMPLOI FACE AU CHOMAGE

La France consacre 2,5 % de la richesse nationale à la politique de l'emploi. Ce n'est pas tant le niveau de la dépense – qui dans l'Union européenne n'est pas corrélée au chômage – mais les orientations et la structure des moyens qui importent.

Des dépenses relativement élevées

Dépenses relatives aux politiques du marché du travail en 2005



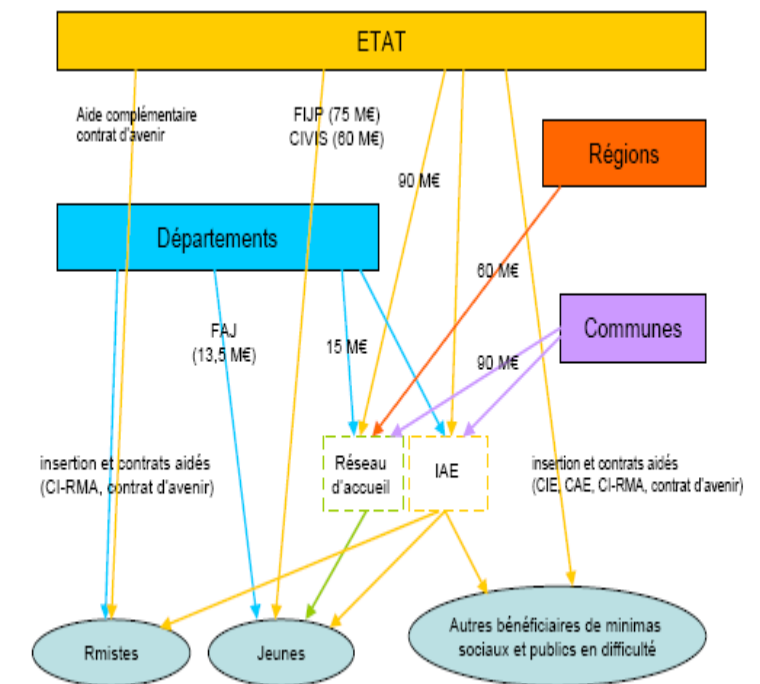
Source : Eurostat

En 2005, les pays de l'Union européenne ont dépensé 2,1 % de leur PIB (la France 2,5 %) au titre d'interventions en vue d'aider les chômeurs et autres groupes défavorisés à s'intégrer dans le marché du travail. Ces dépenses incluent les coûts des services aux demandeurs d'emploi fournis par les services publics pour l'emploi, le coût d'interventions « actives » telles que la formation professionnelle et les incitations à l'emploi, ainsi que les aides « passives », principalement les prestations chômage. A l'échelle de l'Union, 64 % des dépenses sont « passives » ; 25 % sont « actives ». La structure de dépense française correspond à ce profil moyen. L'efficacité de la dépense, notamment pour ce qui relève de la formation professionnelle, y est cependant nettement insuffisante.

Une gouvernance encore baroque

L'unification des réseaux et institutions du placement et de l'indemnisation au sein de « Pôle emploi » doit permettre des gains d'efficacité et de clarté. Pour ce qui concerne les publics les plus éloignés de l'emploi, les dispositifs ressemblent encore au parcours du combattant.

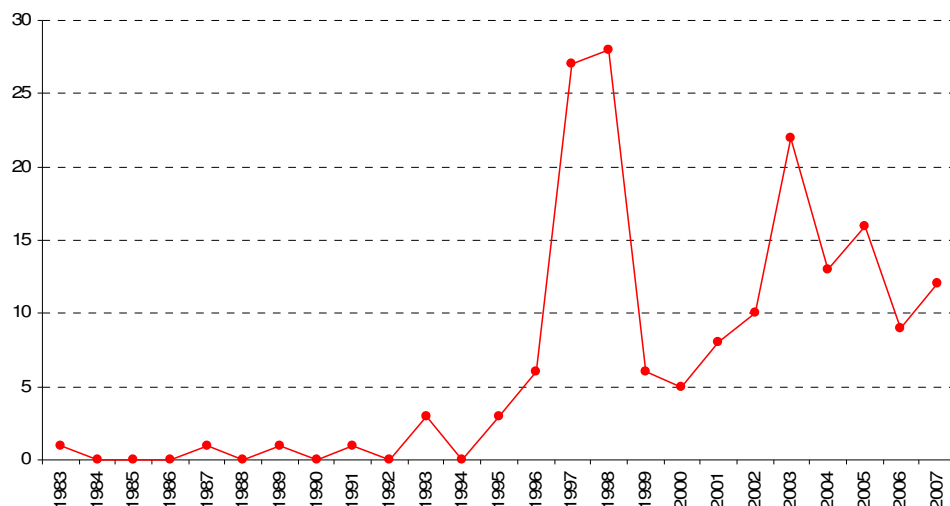
Interventions pour l'insertion socioprofessionnelle - 2006



Source : Alain Lambert, rapport sur « les relations entre l'Etat et les collectivités locales » (RGPP, novembre 2007)

La lutte contre le chômage est, au moins rhétoriquement, la priorité des priorités de politique sociale depuis des années. Les réformes paramétriques et structurelles se sont accumulées. Ce sont de nouveaux concepts qui orientent maintenant les discussions, propositions et innovations.

Occurrences du terme « employabilité » dans les dépêches AFP

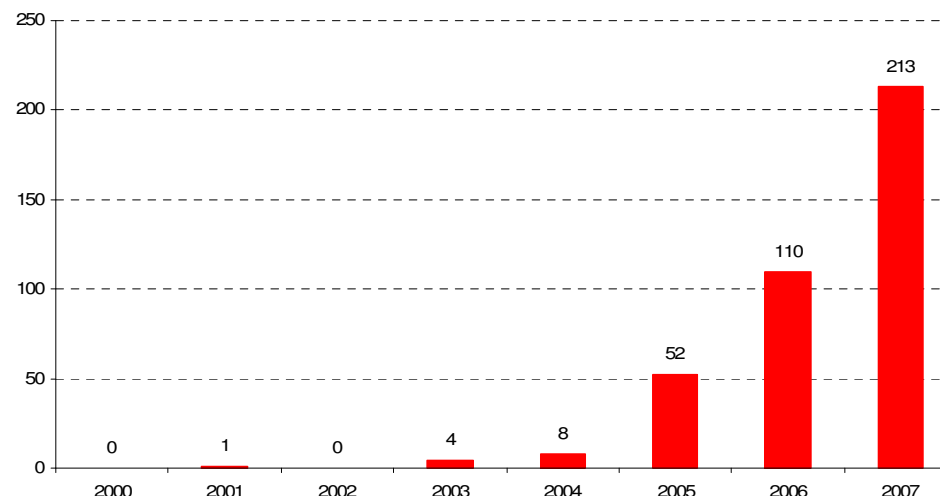


L'employabilité est devenue une notion centrale des débats sur l'emploi, le travail, le chômage et la formation professionnelle. Le terme désigne, depuis ses premières apparitions dans les années 1980, les capacités individuelles à se maintenir dans un emploi ou à en trouver un.

La grande question est de savoir comment aménager des protections qui visaient l'emploi, en général, en soutien à l'employabilité de chacun. Les controverses, maintenant apaisées, autour de l'employabilité sont celles de la flexibilité du marché du travail et de la mise en œuvre d'une « sécurité sociale professionnelle ».

L'employabilité a connu sa consécration juridique avec son apparition dans la loi du 13 février 2008 relative au service public de l'emploi. La nouvelle institution, issue de la fusion de l'ANPE et des ASSÉDIC, a explicitement vocation à « améliorer » l'employabilité des personnes.

Occurrences cumulées de « Flexicurité », « Flexsécurité » et « Flexisécurité » dans la presse



Champ : AFP, *Le Monde*, *l'Humanité*, *Le Figaro*, *Libération*, *La Croix*, *Les Echos*

La flexisécurité est un mot nouveau, à l'orthographe encore hésitante. A la Commission européenne, on parle plus volontiers de « flexicurité ». Issue des réflexions au sein de l'OCDE, la notion prend pied en France avec les débats autour de la modernisation du marché du travail.

Cette contraction lexicale, généralement présentée comme une caractéristique positive des modèles sociaux nordiques, danois en particulier, se veut conjugaison de marchés du travail souples avec des sécurités individuelles adéquates. Ses partisans proposent, à travers une telle orientation, des instruments pour dépasser les rigidités du marché du travail. Ses détracteurs y voient des ressources pour désagréger les protections collectives issues des Trente glorieuses.

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une conscience aigüe des enjeux à tous les niveaux de la décision et de la mise en œuvre des politiques. ▪ Une palette d'outils, aux effets à probablement mieux évaluer, permettant de s'adapter aux situations individuelles comme à la conjoncture. ▪ La réforme ambitieuse du service public de l'emploi par unification et restructuration des réseaux et des moyens du placement et de l'indemnisation. ▪ Une européanisation des stratégies d'emploi qui permet une ouverture internationale aux idées, aux innovations et à la mesure des performances. La stratégie européenne pour l'emploi, avec ses vertus et ses défauts, a établi un cadre de comparaison possible. ▪ Un souci et une dynamique de simplification issus du Grenelle de l'insertion. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des problèmes d'emploi qui dépassent le seul chômage, et qui sont loin d'être réglés, comme l'incidence encore élevée des accidents du travail. ▪ Un taux de chômage durablement élevé qui, dans sa durée, a eu des conséquences sur les populations et sur les acteurs de la prise en charge. ▪ Un système de relations sociales largement améliorable (balkanisation syndicale, problème de légitimité des partenaires sociaux, tradition de conflictualité sociale forte) qui empêche les réformes d'envergure nette. ▪ Une dualisation du marché du travail avec, d'un côté, les <i>insiders</i> protégés, peu exposés au risque de chômage, et, de l'autre côté, les <i>outsiders</i> qui ne peuvent pas ou ne peuvent plus y accéder avec un emploi stable, bien rémunéré et de qualité. Il y a là une pleine illustration du potentiel conflit des générations. ▪ Une politique de l'emploi globalement peu efficace et source infinie de complexités (aides à l'emploi, RTT). ▪ Un dispositif de formation professionnelle très complexe et inéquitable.
OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une nouvelle dynamique de légitimité syndicale et de négociation collective. ▪ Une réforme en cours du service de l'emploi, du marché du travail, de l'assurance chômage, de l'insertion et de la formation professionnelle. ▪ Le contexte récent de chômage faible, puis le contexte de reprise liée à la crise, peuvent être l'occasion de mise en œuvre des leçons apprises et des consensus établis. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La nouvelle détérioration de la situation du chômage, associée à un plan immédiatement annoncé de relance des emplois aidés, pourrait conduire à une reprise de la politique de « stop and go » du traitement statistique du marché du travail. ▪ La dualisation du marché du travail qui a été largement repérée et distinguée pourrait continuer à se creuser si les réformes en cours échouent.

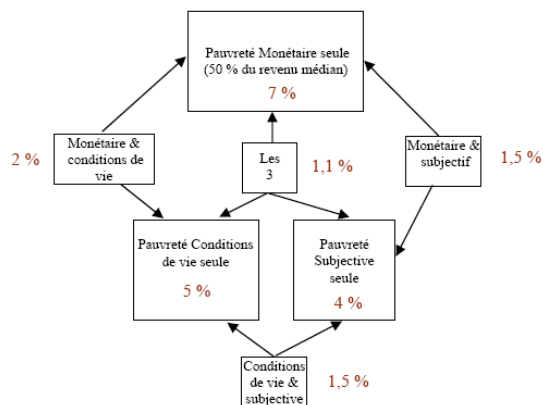
**ÉVOLUTION DE LA PAUVRETÉ
ET STRUCTURATION DES POLITIQUES
DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS**

Pauvreté et exclusion sont des notions multiformes : les différentes définitions (monétaire, ressentie, conditions de vie) ne se recoupent que très partiellement. Selon l'approche monétaire, environ 12 % de la population française est pauvre en 2005. Ce taux, inférieur à la moyenne européenne, est sensiblement réduit par le système de transferts.

La pauvreté peut être appréhendée à l'aide de trois définitions :

- Pauvreté monétaire : revenus inférieurs à un seuil qui est défini de manière *relative* en France (50 % ou 60 % du revenu médian) et de manière *absolue* dans certains pays, notamment les pays anglo-saxons (impossibilité d'accéder à la consommation d'un ensemble de biens fondamentaux aux prix les plus bas du marché) ;
- Pauvreté ressentie : les individus eux-mêmes se considèrent ou non comme pauvres ;
- Pauvreté selon les conditions de vie : elle consiste en un cumul de difficultés de conditions de vie, telles que la précarité du logement ou certaines privations en matière de consommation courante.

Ces trois définitions de la pauvreté ne se recoupent que très partiellement, illustrant ainsi le caractère multidimensionnel du phénomène et l'absence de « bonne mesure » de la pauvreté.



Proportion de ménages pauvres en France selon les définitions de la pauvreté

7 % des ménages sont pauvres au sens de la définition monétaire de 50 % du revenu médian.

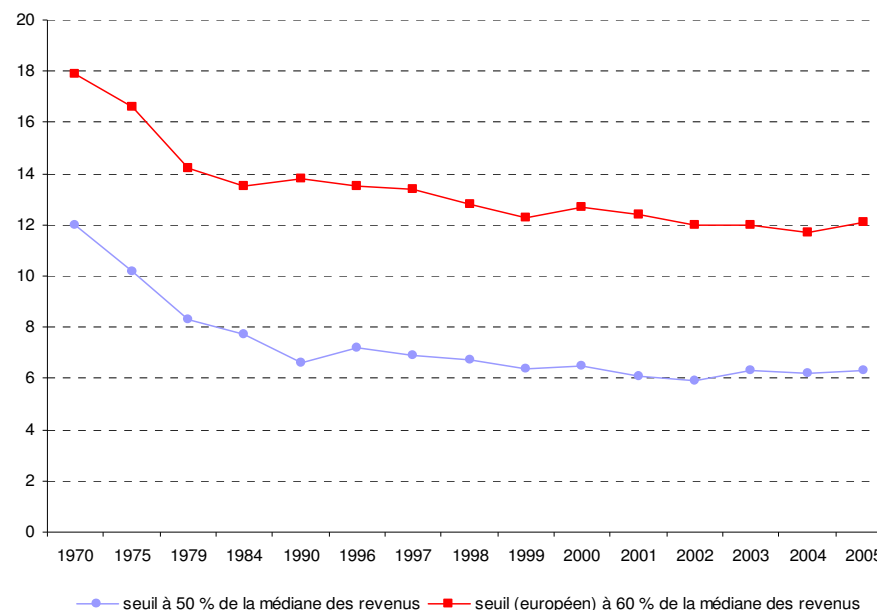
1,5 % des ménages sont pauvres à la fois au sens monétaire et subjectif.

1,1 % sont pauvres selon les trois critères.

Une pauvreté monétaire en baisse et un objectif de réduction d'un tiers d'ici 2012

En 2005, 7,1 millions de personnes sont pauvres au seuil de 60 % du niveau de vie médian, soit 12,1 % de la population. Ce taux de pauvreté a diminué d'environ un tiers depuis 1970. Cette baisse déguise des mutations de la pauvreté : rajeunissement, féminisation, urbanisation, et rattachement au cœur du salariat. Le gouvernement s'est vu fixer l'objectif de réduire la pauvreté d'un tiers d'ici à 2012.

Évolution du taux de pauvreté entre 1970 et 2005

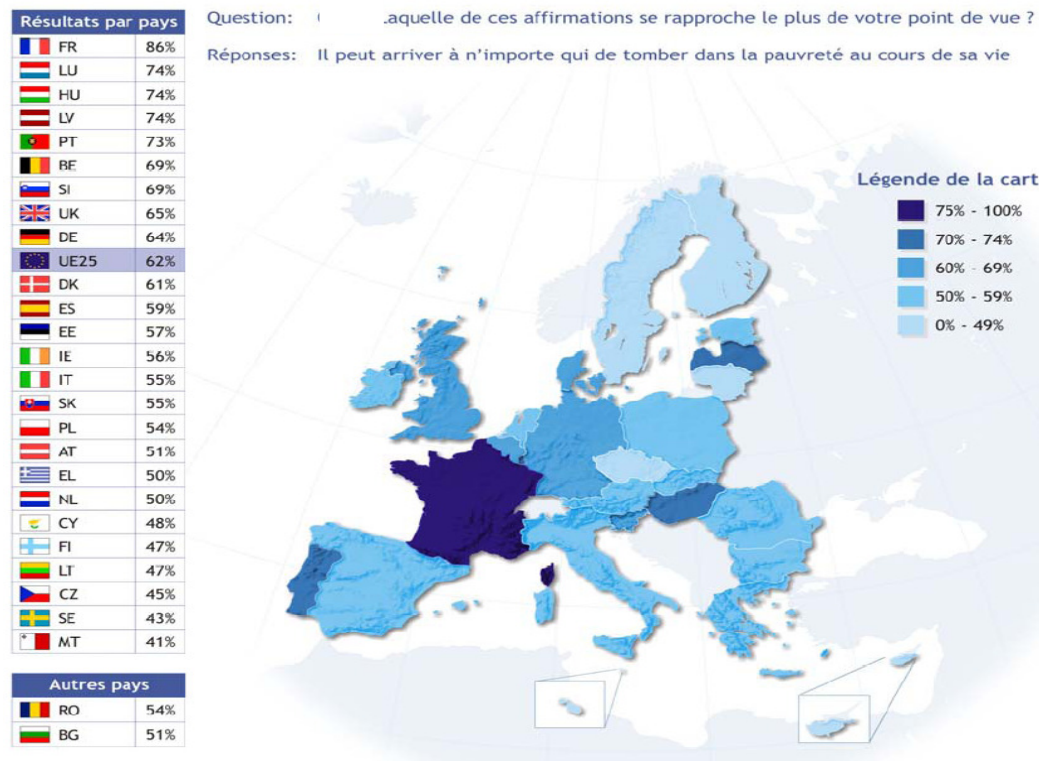


ÉVOLUTION DE LA PAUVRETÉ ET STRUCTURATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Alors que les craintes à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion sont bien plus prononcées en France, au regard de l'Union européenne, la pauvreté – mesurée monétairement – est relativement plus faible, ceci en raison notamment des performances des politiques sociales.

Des craintes particulièrement prononcées

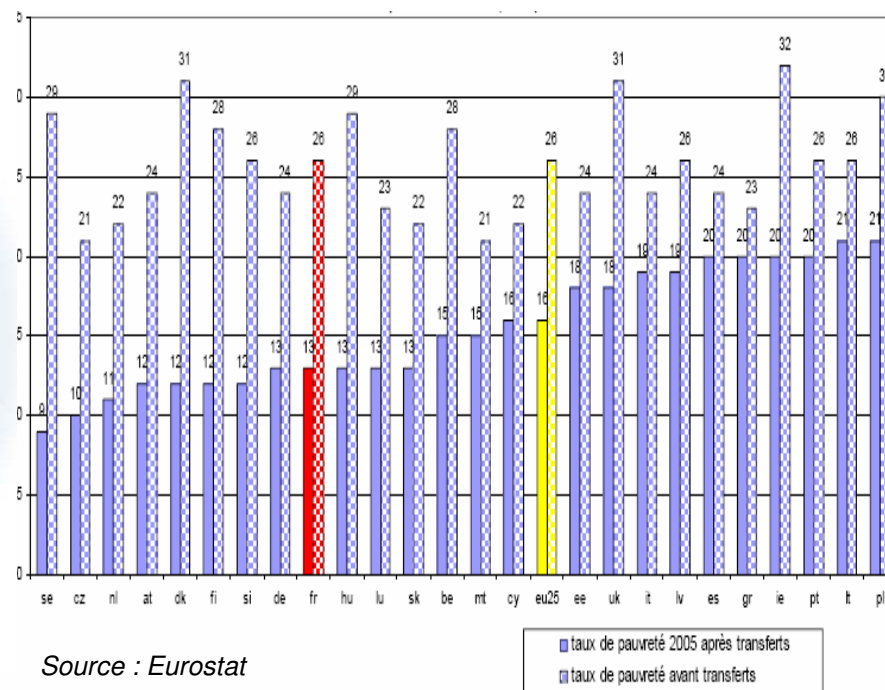
Au sein de l'Union européenne, les personnes vivant en France sont celles qui, le plus, pensent qu'il peut arriver à n'importe qui de tomber dans la pauvreté. Des sondages répétés signalent aussi qu'un Français sur deux craint de devenir sans-abri.



Des politiques sociales qui limitent fortement la pauvreté

En France, le taux de pauvreté monétaire est réduit de moitié grâce au système de transfert. Il est inférieur à la moyenne de l'Union Européenne.

Taux de pauvreté avant et après transferts autre que pensions de vieillesse et de survie en 2005 (pauvreté définie à 60 % du revenu médian après transferts)



ÉVOLUTION DE LA PAUVRETÉ ET STRUCTURATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

LES POLITIQUES SOCIALES AU DÉFI DE L'INNOVATION

La lutte contre les exclusions est transversale par nature. Dans son acception la plus large, elle englobe aussi bien les minima sociaux que la prise en charge des SDF, les politiques de l'emploi et de la ville. Elle n'est ni catégorielle (elle ne cible pas explicitement les exclus) ni sectorielle (elle ne relève pas d'un domaine spécifique de l'action publique).

Une politique qui s'est intensifiée. Dix jalons législatifs

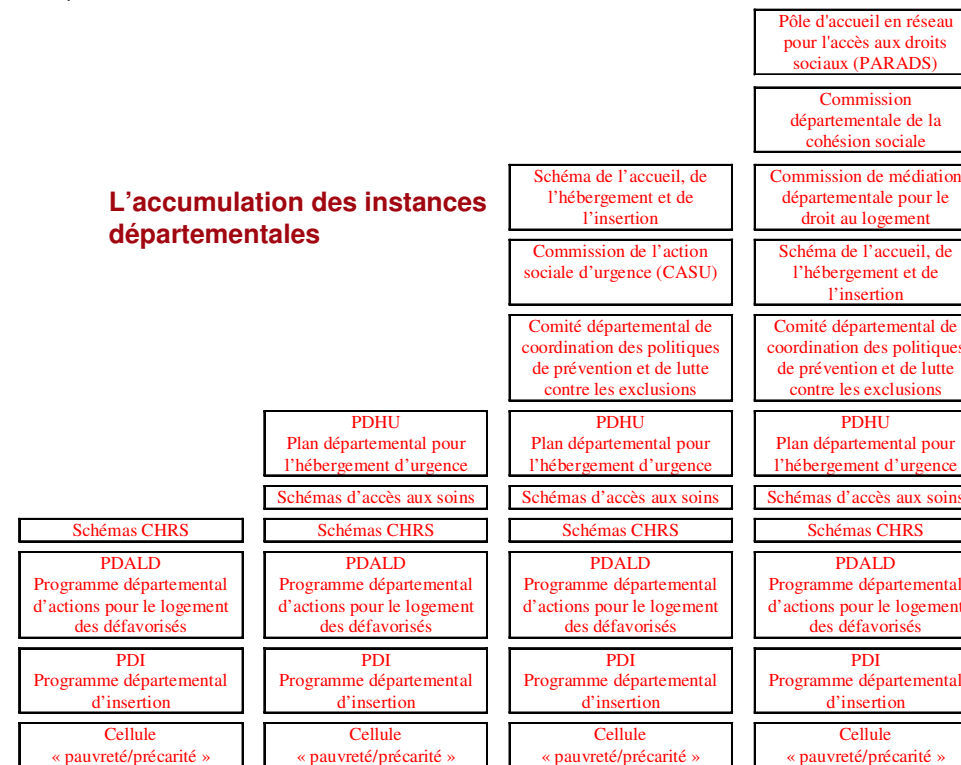
- Loi du 1er décembre 1988 instaurant le Revenu Minimum d'Insertion.
- Loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement.
- Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.
- Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.
- Loi du 27 juillet 1999 relative à la couverture maladie universelle.
- Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.
- La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.
- Loi du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement.

Il faut ajouter à ces « jalons » la création du RSA qui vient sensiblement réformer le système des minima sociaux

Une institutionnalisation, mais aussi une bureaucratisation croissante

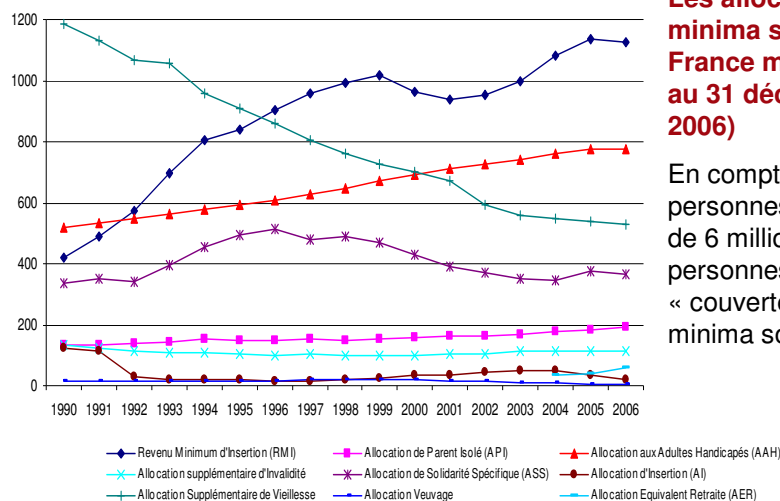
Les politiques de lutte contre les exclusions se sont constituées à partir de réformes de l'aide et de l'action sociales, mais aussi à partir de constructions originales (RMI, CMU, droit au logement, etc.).

L'accumulation des instances départementales



Les allocataires de minima sociaux en France métropolitaine au 31 décembre (1990-2006)

En comptant les personnes à charge, plus de 6 millions de personnes sont « couvertes » par un des minima sociaux.



FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grande sympathie et importantes attentes dans l'opinion publique. ▪ Engagement chiffré de réduction de la pauvreté d'ici 2012. ▪ Existence d'une Couverture maladie universelle qui permet l'universalité dans l'accès aux soins. ▪ Des dispositifs généraux de Sécurité et d'aide sociales qui diminuent très fortement la pauvreté monétaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taux de chômage élevé, qui augmente la pauvreté. ▪ Développement de « trappes à inactivité ». ▪ Complexité d'ensemble très contreproductive. ▪ Accumulation de plans et de lois sans refonte du système de lutte contre les exclusions. ▪ Difficultés structurelles concentrées dans les zones urbaines sensibles. ▪ La situation encore défavorable des personnes handicapées.
OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un « Grenelle de l'insertion », rassemblant toutes les parties prenantes de ces dossiers, s'est tenu au printemps 2008. Ses conclusions doivent permettre d'avancer de manière consensuelle. ▪ La mise en place de la nouvelle architecture budgétaire (LOLF) devrait permettre d'assigner des objectifs chiffrés détaillés à la politique de lutte contre l'exclusion. ▪ La mise en place du RSA vise à faciliter l'insertion professionnelle de personnes en situation de précarité. ▪ Les programmes européens d'inclusion sociale sont un cadre de rapprochement et d'harmonisation du traitement des questions d'exclusion en général, certains problèmes ayant d'ailleurs acquis concrètement (à défaut de juridiquement) une dimension européenne (les sans-abri par exemple). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les défis de financement que rencontrera le système de protection sociale d'ici à 15 ans pourraient conduire à une réduction des moyens consacrés à la lutte contre l'exclusion. ▪ L'augmentation du nombre de ménages en situation de surendettement accroît les risques d'exclusion. ▪ Les tensions budgétaires entre l'échelon local et l'échelon national pourraient s'accroître si les transferts des dépenses ne couvrent pas les besoins de financement. ▪ La crise financière de 2007/2008 aura mécaniquement des conséquences sur le chômage et, partant, sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion. ▪ La progression du nombre de travailleurs pauvres.

AU TERME DE CE DOCUMENT DE CADRAGE :
→ **DES FORCES ET DES FAIBLESSES,**
→ **DES MENACES ET DES OPPORTUNITÉS**

PARMI CES OPPORTUNITÉS :
LES INNOVATIONS
QU'IL S'AGIT MAINTENANT
DE REPÉRER, D'ANALYSER ET D'ÉVALUER
A L'AUNE DE LEUR TRANSPOSABILITÉ
DANS LE SYSTÈME FRANÇAIS
DES POLITIQUES SOCIALES