

# Rapport sur l'état des services publics

-  EAU
-  LOGEMENT
-  TRANSPORTS
-  SANTÉ
-  ÉDUCATION
-  ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
-  TRAVAIL / EMPLOI
-  JUSTICE & SÉCURITÉ
-  FINANCEMENT

# Synthèse

---

## 2024



Abadie Marc • Allouch Annabelle • Angers Pascal • Arav Fanny • Azéma Ariane •  
 Barthe Julien • Beauvallet Godefroy • Becquart-Rousset Charlotte • Béguin Sam •  
 Belkhir Farida • Benmalek Nejma • Benmouffok Saïd • Berthon Benjamin •  
 Bessière Michel • Bet Marion • Bigo Aurélien • Bontemps Arnaud • Bornais Claire •  
 Bréaud Anaïs • Briand Yann • Broto André • Buchter Johanna • Caroline L. •  
 Castets Lucie • Chalopet Clémence • Chambon Raphaël • Chapelle Clémence •  
 Charon Pierre-Emmanuel • Cindy R. • Claviéras Sigrid • Collin Jean-François •  
 Corinne J. • De Cock Laurence • Dédrié Vincent • Delahaye Jean-Paul •  
 Delatte Anne-Laure • Delavictoire Nathan • Delivré Oriane • Denier-Pasquier Florence •  
 Depresle Bruno • Djebbari Mehdi • Driant Jean-Claude • Dujols Dominique •  
 Ecalle François • Erhel Christine • Faburel Guillaume • Faerber Johan •  
 Fiorella Bourgeois • Frackowiak Gregory • Garner Hélène • Geffray Louis-Pierre •  
 Gossa Julien • Hammoumraoui Cynthia • Harari-Kermadec Hugo •  
 Helfter-Noah Prune • Helwig Pierre • Henette Stéphanie • Hoorens Dominique •

## Remerciements

**Ce rapport est le fruit d'un long travail collectif qui n'aurait pas été possible sans les regards riches et toujours précieux des nombreuses personnes qui ont accepté de partager de leur temps et leur expertise pour cette aventure. Nous remercions ici chaleureusement celles qui ont accepté d'être mentionnées, mais aussi toutes celles qui ne l'ont pas souhaité. Elles ne sauraient être comptables d'éventuelles erreurs ou désaccords qui subsisteraient et qui sont de la seule responsabilité du collectif Nos services publics. La richesse du rapport leur est en revanche entièrement due.**

Izambert Caroline • Jonathan L. • Kerrand Erwann • Kettal Yasmina •  
 Keucheyan Razmig • Koning Martin • Lajus Marie • Lechevalier Blaise • Lejeune Bernard •  
 Lemercier Claire • Lizop Camille • Luchinni Laurent •  
 Maffre Olivier • Marie H. • Maud R. • Méda Dominique • Messulam Pierre •  
 Montginoul Marielle • Parrinello Quentin • Pla Marie • Plouhinec Claire • Renouard Léandre •  
 Reuflet Kim • Robert Cécile • Roubstova Maria • Rouge Camille • Sabbah Catherine •  
 Saint-Martin Christophe • Salomon Rémi • Saujot Mathieu • Savary Gilles •  
 Serrano Charlotte • Spire Alexis • Stéphan Hugo • Thebault Georgia • Trèves Viviane •  
 Triomphe Claude-Emmanuel • Tuncel Mehmet • Vermeren Pierre • Véronique L. •  
 Viennot Mathilde • Vincent Stéphane • Vo Tram Anh • Watrelot Philippe • Zemmour Michaël •

## SOMMAIRE

## 01

**Synthèse générale**

Les services publics au défi de la bifurcation écologique : un nouvel horizon pour le pacte social français ? ..... 6

## 07

## L'ESSENTIEL

**Chapitre Enseignement supérieur**

Synthèse ..... 50

Plan du chapitre ..... 54

## 02

## L'ESSENTIEL

**Chapitre Eau**

Synthèse ..... 20

Plan du chapitre ..... 24

## 08

## L'ESSENTIEL

**Chapitre Emploi / Travail**

Synthèse ..... 56

Plan du chapitre ..... 60

## 03

## L'ESSENTIEL

**Chapitre Logement**

Synthèse ..... 26

Plan du chapitre ..... 30

## 09

## L'ESSENTIEL

**Chapitre Justice et Sécurité**

Synthèse ..... 62

Plan du chapitre ..... 66

# 04

L'ESSENTIEL

## Chapitre Transports

Synthèse .....32

Plan du chapitre .....36

# 05

L'ESSENTIEL

## Chapitre Santé

Synthèse ..... 38

Plan du chapitre .....42

# 06

L'ESSENTIEL

## Chapitre Éducation

Synthèse ..... 44

Plan du chapitre .....49

# 11

Méthode

Méthode.....74

# 10

L'ESSENTIEL

## Chapitre Financement

Synthèse ..... 68

Plan du chapitre .....72

# Les services publics au défi de la bifurcation écologique : un nouvel horizon pour le pacte social français ?

Les 9 juin, 30 juin et 7 juillet derniers, la France a été marquée par deux élections consécutives lors desquelles le vote pour l'extrême-droite a atteint des niveaux inédits : 7,7 millions d'électeurs aux européennes et 9,4 millions au premier tour des élections législatives anticipées.

En grande partie fondé sur le rejet de l'immigration et des personnes étrangères ou perçues comme telles<sup>1</sup>, ce vote se nourrit également du recul des services publics. C'est dans ce contexte que s'inscrit la publication de cette deuxième édition (2024) du rapport sur l'état des services publics<sup>2</sup>.

Le présent rapport prolonge les idées et analyses développées en 2023, nourri de l'intuition que, si la dégradation des services publics constitue un terreau fertile pour l'extrême-droite, leur amélioration, l'horizon d'universalité et de solidarité qu'ils portent, y sont un antidote.

La démarche menée tout au long de cette deuxième édition du rapport sur l'état des services publics poursuit celle établie en 2023 : rendre compte, sur longue période, de l'évolution des besoins sociaux d'une part, et de celle des services publics et de l'action publique d'autre part. Une interrogation centrale traversait la première édition de ce rapport annuel : comment expliquer, alors que les moyens des services publics n'ont cessé de croître au cours des cinquante dernières années, que l'impression de leur délitement fait désormais consensus ? L'analyse

<sup>1</sup> À titre d'exemple, le sujet de l'immigration faisait partie des trois sujets les plus importants pour 79 % des électeurs du RN et 92 % des électeurs de Reconquête pendant les dernières élections européennes, loin devant le pouvoir d'achat (respectivement 61 % des électeurs RN et 33 % des électeurs Reconquête) et la sécurité (31 % et 50 %). Ipsos, *Comprendre le vote des Français*, 9 juin 2024.

<sup>2</sup> Félicien Faury, *Des électeurs ordinaires*. Enquête sur la normalisation de l'extrême droite, Paris, Seuil, mai 2024.

des tendances à l'œuvre faisait alors émerger un constat pouvant être résumé de manière succincte : les besoins sociaux évoluent plus vite que les moyens alloués aux services publics, nourrissant un écart croissant entre les attentes de la population et la capacité des services publics à y répondre. Cet espace nourrit à la fois un développement rapide du secteur privé, subventionné par les deniers publics, un creusement des inégalités et une défiance croissante de la population et des agents publics vis-à-vis de la puissance publique.

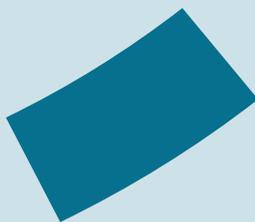
L'édition 2024 du rapport sur l'état des services publics a souhaité analyser ces grandes tendances à l'aune des crises environnementales qui mettent en cause nos conditions de vie, nos modes de production et de consommation : **comment les crises écologiques se traduisent-elles en termes de besoins pour la population ? Comment les services publics y ont-ils répondu dans les dernières décennies et comment y répondent-ils aujourd'hui ? Comment cette nouvelle donne redéfinit-elle plus largement l'action publique ?**

Le service public désigne une activité d'intérêt général, financée de manière socialisée et ayant vocation à être gérée démocratiquement, dont la mise en œuvre peut être assurée par un acteur public ou privé. Il n'existe pas de service public par nature, ou de périmètre figé du service public, ni d'obligation à ce qu'il soit rendu par un acteur public plutôt que privé. Le périmètre des services publics, leurs objectifs et leurs modalités d'action sont définis par des politiques publiques : celles-ci se traduisent dans des lois ou règlements, dans des financements, des actions de contrôle ou d'accompagnement, dans des outils de planification ou d'orientation de l'action des acteurs publics ou privés. Les impératifs écologiques transforment à la fois les besoins de la population et les manières, pour la puissance publique, d'y répondre. Ils transforment plus largement ce que l'on pourrait qualifier de « pacte social », soit les attentes et les compromis collectifs hérités d'évolutions et de luttes, qui englobent « les droits dont nous jouissons, les devoirs que nous acceptons, les responsabilités qui incombent aux institutions et les récits auxquels nous croyons<sup>1</sup> ».

<sup>1</sup> M. Saujot, M. Bet, S. Abdallah, M. Bengtsson, C. Rogers, «[Vers un nouveau contrat social pour le XXI<sup>e</sup> siècle](#)», 2024.

En plus des cinq secteurs structurants étudiés en 2023 – l'éducation, la santé, les transports, la justice et la sécurité ainsi que leur financement et le fonctionnement des services publics – le collectif Nos services publics a choisi d'étudier cette année quatre nouveaux secteurs de politiques publiques constituant des sources majeures de préoccupations pour la population : le travail et l'emploi, le logement, l'eau, et l'enseignement supérieur. L'insuffisante rémunération du travail et la faible qualité des emplois sont une des premières préoccupations des Françaises et des Français. Le logement représente une charge croissante dans le budget de la population autant qu'une source d'exclusion sociale. La disponibilité et la qualité de l'eau font l'objet de tensions croissantes, que le changement climatique aggrave. Enfin, les polémiques suscitées par les déclarations de Mme Oudéa-Castéra, ministre de l'éducation nationale en début d'année 2024 ont mis en lumière la privatisation croissante de l'enseignement, particulièrement visible dans l'enseignement supérieur.

Ce rapport analyse les évolutions des services publics face au danger de délitement de notre pacte social et aux exigences de la bifurcation écologique. Il montre que les moyens mis en œuvre pour soutenir l'horizon collectif de « progrès » issu de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle (I) entrent aujourd'hui en contradiction avec les crises environnementales, constituant des conflits de besoins (II). Pourtant, cet horizon et ces manières de satisfaire les besoins restent largement soutenus par la puissance publique, qui y consacre chaque année des dizaines de milliards d'euros, et ce faisant aggrave les conflits sous-jacents et les inégalités sociales (III). Cette dynamique interroge dès lors le rôle de la puissance publique, dont le rôle régulateur recule (IV) alors qu'elle constitue au contraire un outil indispensable non seulement pour trancher démocratiquement les conflits de besoins, mais également pour proposer un horizon de progrès renouvelé, collectif et soutenable, notamment par les services publics (V).



## Portée par des politiques publiques ambitieuses, l'amélioration des conditions de vie dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle a façonné ce que sont aujourd'hui les besoins de la population et proposé un horizon collectif de « progrès »

La seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle a constitué une période d'amélioration radicale des conditions de vie et donc des perspectives individuelles et collectives, dans un contexte de croissance économique et de politiques publiques ambitieuses. Cette « évolution des besoins sociaux » comme les qualifient la première édition de notre rapport sur l'état des services publics, ont contribué à façonner les normes et les aspirations individuelles et collectives. Ce qui représentait auparavant un luxe est devenu un standard : nous aspirons à plus, à mieux. Cette amélioration matérielle constitue encore aujourd'hui l'horizon communément admis de ce que l'on appelle « progrès social ».

Ainsi, au sortir de la deuxième guerre mondiale, la France a fait face à une importante pénurie de logements engendrant des situations de surpeuplement et d'insalubrité. L'Etat a alors porté une politique de construction massive de logements neufs, plus grands et plus confortables, dont les résultats demeurent prégnants : près d'un quart des logements existants (31 % des logements collectifs) ont été construits entre 1949 et 1974. Le confort dans les logements s'est amélioré en conséquence : au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, à peine plus d'un quart des logements disposait de WC intérieurs et 10 % d'une baignoire ou d'une douche. L'inconfort sanitaire a aujourd'hui quasiment disparu : en 2019, la part de logements dans lesquels il manque soit l'eau chaude courante, soit des WC, soit une douche, est de 0,9 %. La croissance du parc de logements a en outre permis la décohabitation des générations : celle-ci explique 63 % de l'évolution des résidences principales sur les cinquante dernières années. Grâce notamment à des politiques publiques volontaristes de construction de logements et à des normes de construction plus exigeantes, une majorité de la population est désormais bien logée.

La sécurité de l'emploi s'est accrue, sous l'effet à la fois de la mise en place et du renforcement de garanties sociales (Sécurité sociale, assurance chômage) qui assurent un revenu de remplacement aux travailleurs en cas de risque (maladie, accidents, chômage, retraite, etc.), et d'un droit du travail plus protecteur des droits collectifs et individuels. Ces améliorations collectives ont façonné la norme de l'emploi stable<sup>1</sup> à temps plein et à forte protection sociale qui a prédominé jusqu'au début des années 1980.

Ces progrès collectifs sont allés de pair avec l'amélioration des services publics qui les ont permis et accompagnés. L'accès à l'éducation et aux études supérieures s'est ainsi massifié : en 1960, environ 300 000 étudiants poursuivaient des études post-bac, alors qu'en 2024, ce

<sup>1</sup> Le salariat reste la forme d'emploi largement majoritaire, notamment dans le cadre d'emplois à durée indéterminée : en 2023, 73,0 % des personnes en emploi sont en CDI ou fonctionnaires. Il s'agit néanmoins du taux le plus faible depuis 1982 (première mesure disponible).

chiffre frôle les 3 millions, soit 10 fois plus en une soixantaine d'années. Alors que seuls 5 % d'une classe d'âge était diplômée du supérieur, c'est le cas aujourd'hui de près de 55 % des jeunes. Cette démocratisation a bénéficié principalement aux personnes issues de familles modestes, pour lesquelles le diplôme a constitué une arme favorisant l'ascension sociale.

**Cette dynamique d'améliorations héritée du passé modère aujourd'hui les promesses de notre pacte social : il existe une aspiration collective, non seulement à la préservation de ces conquêtes, mais également à une poursuite du « progrès » dont ont bénéficié les générations précédentes. Les formes qu'ont prises ces dynamiques ascendantes entrent pourtant en contradiction croissante avec les limites planétaires imposant la gestion de ressources de plus en plus rares.**

**FOCUS**

“ Au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, à peine plus d'un quart des logements disposait de WC intérieurs et 10 % d'une baignoire ou d'une douche. L'inconfort sanitaire a aujourd'hui quasiment disparu”

## Les crises environnementales génèrent des conflits de besoins qui interrogent de nombreux pans de notre modèle social.

La croissance économique rapide des “trente glorieuses” conjuguée à la mise en place de systèmes de solidarité (santé, retraite, éducation...) ont suscité de nouveaux besoins individuels et collectifs et créé l'illusion qu'il était possible de les satisfaire tous. L'épuisement des ressources naturelles, le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité ont mis fin à cette illusion : les modes actuels de satisfaction des besoins en eau, logement ou mobilités entrent en contradiction avec les crises environnementales, dont la résolution constitue un nouveau besoin humain. La mise en évidence de ces « conflits de besoins » conduit à interroger non seulement le mode de satisfaction actuel de ces besoins, mais également la légitimité de certains des besoins exprimés<sup>1</sup>. Le rôle des services publics ou des politiques publiques est donc majeur, à la fois comme déterminants d'une nécessaire bifurcation dans les secteurs concernés, et comme médium indispensable pour rechercher un consensus social sur la hiérarchie des besoins et la réponse collective à y apporter.

**Les besoins en eau, particulièrement en été, sont ainsi en augmentation alors même que cette ressource est de moins en moins abondante.** 63 % de l'eau consommée en France est destinée à l'agriculture. Seules 11 % des surfaces cultivées sont irriguées : face à la diminution des précipitations et à l'augmentation des températures, **les cultures irriguées ont d'ores et déjà cru de 23 % sur la dernière décennie.** Or le changement climatique a notamment pour conséquence de faire fluctuer de manière plus importante la disponibilité de la ressource en eau : les événements extrêmes (pluies torrentielles, inondations, vagues de chaleur) vont se multiplier et s'intensifier, avec pour constante une baisse de l'eau disponible en moyenne. Sur les quinze dernières années, le volume d'eau renouvelable a déjà diminué de 14 %, principalement en raison des baisses de précipitations. Ainsi, la diminution de la ressource en eau aggrave des conflits d'usage, et ce d'autant plus que l'agriculture requiert plus d'eau au moment où elle est le moins disponible, c'est-à-dire en été, et alors qu'elle demeure pour autant nécessaire à l'ensemble des autres usages, que ce soit pour les humains (consommation d'eau par les ménages), pour l'industrie ou la production d'énergie (refroidissement des centrales nucléaires) ou pour les milieux aquatiques et les écosystèmes associés.

Les mobilités sont également un exemple frappant de ces conflits de besoins. Les distances parcourues ont été multipliées par près de 5 depuis les années 1960 et la tendance se poursuit, notamment portée par un éloignement croissant entre les habitations et les lieux de l'emploi. 80 % des kilomètres parcourus en France le sont en voiture, or la mobilité est le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre (GES) et plus de la moitié de ces émissions sont imputables à la voiture individuelle. La réduction de l'impact environnemental des transports met directement en cause nos besoins de mobilité actuels et conduit ainsi à envisager leur réduction, quel que soit le scénario de transition envisagé, **questionnant ainsi un modèle d'aménagement du**

<sup>1</sup> Sur les conflits de soutenabilités entre dimensions écologique, sociale, économique et la nécessité de revivifier la démocratie et de redessiner l'action publique pour y faire face, voir le rapport Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique, 2022, France Stratégie.

## FOCUS

“ Sur les quinze dernières années, le volume d’eau renouvelable a déjà diminué de 14 %, principalement en raison des baisses de précipitations. Ainsi, la diminution de la ressource en eau aggrave des conflits d’usage, et ce d’autant plus que l’agriculture requiert plus d’eau au moment où elle est le moins disponible, c’est-à-dire en été.”

**territoire pensé pour et par la voiture individuelle.**

De même les besoins en logements abordables, bien qu’inégalement répartis sur le territoire, sont toujours plus importants. **La construction neuve a, jusqu’alors, constitué de loin la première réponse à un besoin de logements plus nombreux et de meilleure qualité. Elle est particulièrement coûteuse pour l’environnement**, que ce soit du point de vue des émissions de gaz à effet de serre que de l’artificialisation des sols.

Ces conflits de besoins s’accroissent dans une période où notre pacte social et les services publics sont fragilisés. Le décalage croissant entre les besoins de la population<sup>1</sup> et les moyens des services publics – éducation, santé, justice, sécurité, – a favorisé le développement d’une offre privée concurrente aux services publics, accru les inégalités et accentué la défiance entre puissance publique, agents publics et population. Les conflits de besoins, rendus plus visibles et prégnants par l’urgence écologique, constituent pour leur part une remise en cause directe de la poursuite par toutes et tous d’horizons de progrès tel qu’on pouvait les définir dans les secteurs du logement ou des mobilités. **Cette double remise en cause rend plus complexe la tenue d’un débat collectif clair sur ces conflits de besoin, alors même que la raréfaction des ressources** (budgétaires, naturelles) **le rend urgent.**

<sup>1</sup>Voir notamment *Rapport sur l’état des services publics 2023*, collectif Nos services publics, disponible sur [nosservicespublics.fr](http://nosservicespublics.fr).

## Les outils actuels de politique publique sont inadaptés pour intégrer les limites planétaires et perpétuent, donc aggravent, les conflits de besoins.

L'architecture actuelle des services publics et leur fonctionnement ont été conçus sans intégrer la transition écologique ni les conséquences des crises environnementales. Bien que des inflexions aient été engagées, notamment avec pour objectif de tenir les engagements de l'Accord de Paris, on constate une forte dépendance au sentier. Cet état de fait relève moins d'une intention affichée que d'une difficulté évidente à revenir sur des orientations structurantes, liée à la complexité des transformations à engager et au contexte politique tendu dans lequel ces débats s'inscrivent. Les politiques publiques continuent dès lors à alimenter les conflits de besoins plutôt qu'à les juguler ou à les prévenir, et ce sans pour autant répondre aux besoins actuels de la population.

**La politique de l'eau demeure majoritairement tournée vers la satisfaction des besoins humains à court terme au détriment de ceux des milieux naturels dont notre avenir collectif dépend pourtant.** De plus, elle ne prend que peu en compte l'impact des activités humaines sur la dégradation de la qualité de l'eau et les effets de ces pollutions sur la santé humaine et sur celle des écosystèmes. Aujourd'hui, près de 10 millions d'habitants sont alimentés par une eau qui ne respecte pas les normes de qualité en matière de pesticides. La majorité des investissements concerne les infrastructures de réseaux et les usines de traitement de l'eau : **seul 3 % du budget relatif aux politiques publiques de l'eau est dévolu à des mesures de gestion des milieux aquatiques.** Parallèlement, les solutions fondées sur la nature<sup>1</sup> et une réglementation préventive accrue sur les substances chimiques, pourtant plus efficaces et plus économes pour la dépense publique, ne progressent que faiblement.

De même, la stratégie actuelle pour réduire les émissions de GES de la mobilité repose majoritairement sur le déploiement de voitures électriques pour décarboner les déplacements et réduire leurs impacts sanitaires (création des zones à faibles émissions dans les métropoles). Des efforts notables ont été réalisés pour rendre les véhicules électriques plus abordables (déploiement du leasing social de voitures électriques en 2024). **Toutefois, la mobilité porte des enjeux environnementaux et sociaux qui dépassent la seule motorisation des véhicules ou leur accessibilité.** L'aménagement actuel du territoire français est notamment le produit de l'avènement de la voiture individuelle. Il est caractérisé notamment par l'éloignement des services publics de proximité, la fermeture de 25 à 30 % des petits commerces alimentaires dans les territoires ruraux entre 1980 et 2000 et le développement des grandes surfaces alimentaires accessibles principalement en voiture. Face à cette complexité, la réduction des besoins de mobilité, y compris par la relocalisation des activités ou des services publics, demeure largement impensée, contribuant à perpétuer notre dépendance à la voiture.

<sup>1</sup> Il s'agit des actions qui permettent de restaurer un cycle de l'eau le plus proche possible de son cycle naturel : amélioration de la perméabilité des sols, restauration des méandres des cours d'eau qui en ralentissent le cours, entretien et la restauration des zones humides, développement de la couverture végétale des sols qui limitent l'évaporation et l'érosion, etc.

Dans le secteur du logement, la sédimentation des aides fiscales à l'investissement locatif depuis quarante ans, commencée en 1984 avec le « Quilès » a accru continuellement la mise sous perfusion du marché du neuf. Orientant l'activité vers la construction neuve plutôt que vers la rénovation des logements existants, par le biais de l'investissement locatif plutôt que du logement social, **ces niches fiscales contribuent de fait à aggraver à la fois les conséquences environnementales du secteur du BTP et les inégalités d'accès au logement.** Ces aides fiscales (2,4 milliards en 2022) ont pourtant vu leur coût multiplié par quatre entre 2009 et 2019, sans réel pilotage ou contrôle de la contrepartie financière accordée puisque moins de 10 % de la réduction d'impôt se traduit par des baisses de loyer. L'annonce de l'extinction du dispositif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 montre toutefois une vraie inflexion publique, dont les potentielles conséquences négatives pourraient être atténuées par une réorientation des financements vers la rénovation et vers le logement social.

**Si revenir en arrière sur des orientations de politiques publiques peut sembler coûteux, le coût de l'enfermement dans l'existant l'est plus encore.** Le retard pris dans la transition écologique a des conséquences matérielles connues : l'accélération de l'effondrement de la biodiversité ; la hausse du niveau de la mer et la transformation du climat ; l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes climatiques extrêmes, et donc des risques pour l'ensemble de la population.

**FOCUS**

“ L'aménagement actuel du territoire français est notamment le produit de l'avènement de la voiture individuelle. Il est caractérisé notamment par l'éloignement des services publics de proximité, la fermeture de 25 à 30 % des petits commerces alimentaires dans les territoires ruraux entre 1980 et 2000 et le développement des grandes surfaces alimentaires accessibles principalement en voiture.”

## Au-delà de la gestion des conflits de besoins, le rôle de la puissance publique comme stratège et régulatrice régresse et son efficacité recule

Ces politiques publiques contribuant à aggraver les conflits de besoins s'inscrivent dans une dynamique plus générale de recul du rôle régulateur ou stratège de la puissance publique, en particulier de l'Etat mais également des collectivités territoriales. Ce recul se traduit notamment dans les orientations budgétaires avec une accumulation de financements sans réelles contreparties qui caractérise de nombreuses aides publiques ou exonérations socio-fiscales dont bénéficie le secteur privé. L'organisation de l'action publique pâtit également de l'accumulation d'objectifs ou l'éclatement des centres de décision et d'orientation, conduisant de fait à une absence de priorisation publique entre les objectifs. **L'inefficacité de l'action publique est d'autant plus préoccupante que les inégalités s'accroissent et les perspectives de progrès se délitent.**

**Les dispositifs d'allègements de cotisations sociales sur les salaires se sont multipliés et amplifiés depuis 1993, sans contrepartie.** Si cette mesure avait pour objectif initial de réduire le coût du travail des travailleurs les moins qualifiés, son extension est telle qu'aujourd'hui plus de neuf salariés sur dix sont couverts par au moins un dispositif d'allègement. Ces exonérations représentent un coût important et croissant pour la puissance publique (plus de 70 milliards en 2022). Pourtant, leur efficacité sur l'emploi est incertaine, et leur efficacité marginale de plus en plus faible : pour un coût croissant, l'utilité de chaque nouvel allègement est plus questionnée encore que pour les précédents. L'intérêt d'un dispositif aussi coûteux et massif, sans aucune forme de conditionnalité, apparaît en décalage avec les tensions de recrutement actuelles et les besoins d'emplois croissants pour mener la transition écologique et accompagner le vieillissement de la population. Plus globalement, en moyenne et depuis 2010, les subventions, les exonérations fiscales et les aides publiques aux entreprises ont coûté 190 milliards d'euros par an à la puissance publique, alors qu'elles profitent plus que proportionnellement aux activités polluantes et émettrices de gaz à effets de serre<sup>1</sup>.

**La loi ne donne pas de solutions aux conflits d'usage de l'eau ; celle de 2006 les considère tous également légitimes à satisfaire** (consommation humaine, agriculture, loisirs, production d'énergie, etc.) **laissant les rapports de force locaux jouer un rôle déterminant dans l'arbitrage final.** Ce fonctionnement, comme notre connaissance imparfaite des prélèvements en eau, est révélateur d'un mode de gestion d'une ressource perçue comme abondante et stable. Les conflits entre besoins, en particulier en été, sont aujourd'hui gérés au coup par coup avec des « arrêtés sécheresse » qui se multiplient année après année. Encadrant la restriction de l'usage de l'eau à court terme, ils ne permettent pas de changement durable de la gestion de la ressource et laissent apparaître des risques plus prononcés sur certains territoires. Cette confusion des objectifs est accrue par une multiplication des autorités compétentes, ne permettant ni une réelle coordination et priorisation des usages, ni – et encore moins – une politique de moyen terme visant à organiser la conciliation entre des besoins potentiellement contradictoires.

<sup>1</sup> Delatte, Anne-Laure, *L'Etat droit dans le mur* (2023)

“ Ces exonérations représentent un coût important et croissant pour la puissance publique (plus de 70 milliards en 2022). [...]L'intérêt d'un dispositif aussi coûteux et massif, sans aucune forme de conditionnalité, apparaît en décalage avec les tensions de recrutement actuelles et les besoins d'emplois croissants pour mener la transition écologique et accompagner le vieillissement de la population.”

**Le recul de la puissance publique est d'autant plus préoccupant que les inégalités s'aggravent et les perspectives de progrès collectif se délitent**, contrevenant ainsi à la promesse tacite d'une poursuite ininterrompue de l'amélioration des conditions de vie au fondement de notre pacte social. **L'accès au logement se dégrade, frappant en premier les plus modestes** : 2,4 millions de ménages sont aujourd'hui en attente d'un logement social pour un parc qui ne compte que 5 millions de logements et, malgré plusieurs décennies d'accroissement de la qualité des logements, le mal-logement progresse et près d'un Français sur cinq serait en situation de fragilité par rapport au logement. **Être en emploi ne garantit plus des conditions de vie décentes** en raison du développement de formes d'emploi de plus en plus précaires : aujourd'hui près d'un demandeur d'emploi sur deux est en activité dite réduite, et près de deux millions de travailleurs en activité sont considérés comme travailleurs pauvres. **À rebours de l'espoir suscité par la massification de l'accès à l'enseignement supérieur, les inégalités sociales se perpétuent dans les diplômes**. Entre 2019 et 2021, parmi les 25-29 ans, la part des enfants de cadres et de professions intermédiaires ou d'indépendants qui déclare détenir un diplôme d'enseignement supérieur (67 %) est près de deux fois supérieure à celle des enfants d'employés et ouvriers (37 %). La réorientation des politiques publiques de manière à les rendre compatibles avec les besoins générés par l'urgence climatique représente également une opportunité de rendre ces politiques plus efficaces et plus égalitaires. Cette double bifurcation est d'autant plus nécessaire que les classes populaires sont à la fois les plus vulnérables face aux crises écologiques, et celles qui peuvent le moins supporter les surcoûts de la transition<sup>1</sup>.

Exception notable à l'absence de priorisation, la réduction des prélèvements obligatoires et des dépenses de fonctionnement des services publics est pour sa part un objectif stable des gouvernements successifs depuis plus de 20 ans. Se réclamant de l'efficacité économique, cette logique oublie pourtant que le changement climatique a également un coût : **si la prévention requiert un investissement équivalent à 1 % du PIB par an, le coût de l'inaction pourrait coûter plus de 10 points de PIB<sup>2</sup>**. L'approche par la réduction du déficit et de la dette équivaut de fait à favoriser l'arbitrage par les moyens plutôt que par la fin, quand bien même ladite fin menace l'habitabilité de la planète. Pour autant, la vision budgétaire des services publics continue de prévaloir, témoignant de la dépendance au sentier décrite plus haut.

<sup>1</sup> CNLE, Rapport d'alerte. [Faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale. Quel impact social de l'écologie ? juin 2024.](#)

<sup>2</sup> [Les risques climatiques et leurs coûts pour la France : pour préserver l'économie, l'urgence d'agir dès à présent.](#) Ademe, 2023.

## Redonner à la puissance publique un rôle de régulation des conflits de besoins, de priorisation démocratique, et de proposition d'un horizon de progrès collectif soutenable.

La dégradation des services publics, conjuguée à l'urgence écologique, porte en elle les germes d'une crise démocratique, écologique et sociale : **à défaut d'être anticipée et organisée, la réponse à celle-ci ne pourra être que subie**. La réorientation des politiques publiques afin de mieux réguler les conflits de besoins est une première condition de cette réponse, nécessaire mais non suffisante. Les crises écologiques nécessitent en outre de hiérarchiser les besoins, hiérarchisation que la puissance publique est la seule en mesure d'organiser démocratiquement afin d'arbitrer entre des priorités à forts enjeux sociaux. Plus largement encore, les services publics apparaissent comme un élément clef de la solution : construits notamment pour pallier des défaillances de marché ou permettre une gestion efficace des biens communs, ils peuvent proposer un horizon de progrès collectif et sécurisant face aux risques rencontrés.

La présence et l'aggravation des conflits de besoins à l'aune des crises écologiques appellent en premier lieu à une **identification plus systématique de ces conflits et un arrêt ou une réorientation des politiques publiques qui les aggravent**, a fortiori lorsqu'elles alimentent dans le même temps les inégalités. La réponse aux besoins de logements abordables et de qualité peut ainsi passer par différents leviers, susceptibles d'accentuer ou d'atténuer ces conflits : une meilleure mobilisation des logements existants, en particulier vacants ou résidences secondaires (18 % du parc), et leur rénovation pourrait permettre de limiter les besoins de construction neuve, particulièrement émettrice de gaz à effets de serre. Dans ce contexte de sobriété foncière et immobilière, donner la priorité aux mécanismes de maîtrise collective du foncier plutôt qu'aux aides individuelles, offertes à des ménages confrontés directement aux prix du marché, permettrait de renouer avec l'objectif de garantir à tous un logement abordable. Une telle régulation permettrait de réduire la prise des logiques spéculatives sur le logement, et donc les inégalités sociales et territoriales qu'elles y ont accru lors de ces dernières années. Elle interroge néanmoins en profondeur notre manière d'habiter, tout comme les politiques publiques qui la conditionnent.

La mise en évidence des conflits de besoin appelle, en deuxième lieu, à des choix démocratiques : à quels besoins essentiels doit-on répondre de manière socialisée, notamment par la mise en place de services publics universels ? A quels besoins peut-on apporter des réponses publiques ou privées, selon la situation ? Et quelles réponses à des besoins, parce qu'elles menacent de manière trop importante des besoins collectifs, devrait-on réguler ou interdire ? Le positionnement du curseur en réponse à ces différentes questions relève de préférences ou d'équilibres entre la satisfaction des besoins individuels et l'intérêt général, notamment la lutte contre les inégalités et la préservation de l'habitabilité de la planète. Ils requièrent un débat démocratique, pour s'incarner ensuite dans la pratique, et notamment dans les orientations budgétaires et réglementaires.

Ainsi, la réduction de la disponibilité de la ressource en eau justifie la définition de règles plus

## FOCUS

“ les services publics et de la protection sociale peuvent apparaître, en contraste, comme des éléments clefs de sécurité individuelle et collective.”

strictes d'utilisation de cette ressource et l'établissement d'une hiérarchie de son usage, afin de faire prévaloir les besoins essentiels. Les conflits autour du développement de retenues de substitution (« mégabassines ») souhaitées par une partie du monde agricole, parfois subventionnées par la puissance publique malgré le risque d'augmentation de la vulnérabilité face aux tensions à venir, dépassent ainsi la seule politique de l'eau. Ils interrogent en réalité la permanence de certaines formes de culture (monoculture de maïs très consommatrice d'eau) et leur usage final (alimentation du bétail), et montrent que les risques pesant sur la ressource en eau sont étroitement liés à des orientations de politiques économiques, agricoles, alimentaires et d'aménagement du territoire. Ce rôle d'arbitrage et d'orientation renouvelé de la puissance publique doit, **pour retrouver une légitimité aujourd'hui questionnée et permettre à chacune et chacun une prise sur les décisions communes, renouer avec des formes démocratiques mises à mal par l'éloignement du pouvoir, son exercice vertical et son absence de réinvention.** Il doit également être appuyé par des moyens de production de connaissances et de contrôle qui font souvent défaut aux autorités publiques à l'appui de leur rôle de régulation, de limitation ou d'interdiction, notamment dans les domaines du travail ou de l'environnement.

Enfin, alors que les bouleversements écologiques et sociaux sont porteurs de risques d'ampleur pour notre modèle de société et d'inquiétudes au sein de la population, **les services publics et de la protection sociale peuvent apparaître, en contraste, comme des éléments clefs de sécurité individuelle et collective.** La dégradation des services publics entraîne en effet des dommages bien supérieurs et bien plus durables que des mésaventures personnelles isolées ou des dysfonctionnements locaux. A l'inverse, leur développement conduit à l'extension d'un mode d'accès fondé sur le droit – à la santé, à l'éducation, au logement – plutôt que sur la propriété ou l'échange commercial. Dans un monde incertain, cette logique de droits universels constitue un horizon de progrès alternatif, plus compatible avec l'urgence écologique que celui d'une amélioration matérielle inégalitaire des conditions de vie.

Le pacte social qui s'est construit au XX<sup>e</sup> siècle ne pourra perdurer face aux crises du XXI<sup>e</sup>. Les crises environnementales et sociales renouvellent l'urgence d'un débat lucide et démocratique à propos de la hiérarchie des besoins et de la manière dont nous souhaitons y répondre, soucieux de l'égalité et de la justice sociale. Fondés sur l'intérêt général, les services publics constituent notre levier le plus puissant pour reconstruire l'horizon de progrès collectif dont nous ne pouvons aujourd'hui plus nous passer.

# L'EAU

## L'essentiel

**L'eau douce est essentielle à la vie.** Elle constitue le milieu de vie de nombreux êtres vivants et occupe une place centrale dans notre vie quotidienne : hydratation, alimentation, hygiène, etc. Même si son rôle est bien souvent invisible, l'eau est partout : elle est indispensable à la production des produits alimentaires et industriels aussi bien qu'à celle d'énergie et de chaleur. elle alimente les canaux qui permettent le transport de marchandises ; elle est utilisée pour répondre à nombre de nos loisirs.

Depuis l'arrivée de l'eau courante, l'eau douce semblait être disponible en abondance, n'importe où et n'importe quand : il suffisait d'ouvrir le robinet pour y avoir accès (sauf dans les DROM qui concentrent la majorité de la population n'ayant pas accès à l'eau potable). **Désormais, le changement climatique modifie le cycle naturel de l'eau et sa disponibilité pour les milieux naturels comme pour les activités humaines.** Celle-ci, appelée eau renouvelable, a diminué de 14% en France hexagonale et Corse sur les quinze dernières années, principalement en raison de la baisse des précipitations liée au changement climatique. En plus de cette tendance à la diminution des quantités d'eau renouvelable, le changement climatique s'accompagne d'une intensification des événements extrêmes tels que les inondations et les sécheresses. Aucune étude climatique n'est capable d'affirmer avec certitude quelle sera la disponibilité de la ressource dans les décennies à venir, et il existe même de fortes incertitudes sur la plupart du territoire français. Néanmoins, elles montrent que sa répartition sera affectée spatialement et temporellement avec une tendance à la baisse dans la moitié sud qui devrait se poursuivre.

**Deux autres facteurs entraînent également des perturbations du cycle naturel de l'eau et aggravent les phénomènes extrêmes : les aménagements** (imperméabilisation des sols et assèchement de zones humides) ainsi que les prélèvements effectués dans la ressource en eau.

### L'énergie et l'agriculture sont les secteurs les plus demandeurs d'eau en France

**La production d'énergie, notamment d'électricité d'origine nucléaire, concentre une part importante (47 %) des prélèvements totaux en France.** L'eau utilisée pour refroidir les centrales est ensuite majoritairement rejetée dans le milieu naturel. **L'eau prélevée par les ménages représente 14 % des prélèvements totaux, et celle prélevée par l'industrie et la construction 8 %.** Là aussi, la majorité de ces prélèvements est rejetée après usage et traitement. Toutefois, ces rejets ne sont pas sans incidence pour les milieux et les usages situés en aval, l'eau pouvant être de qualité dégradée. **L'irrigation agricole contribue à hauteur de 10 % aux prélèvements totaux.** Cette eau est majoritairement évapotranspirée par les cultures et ne revient donc pas directement au milieu, on parle alors d'eau consommée. **En France, plus de 60 % de l'eau consommée l'est pour l'irrigation.** Les besoins en eau d'irrigation sont

concentrés en période d'étiage, lorsque les niveaux d'eau sont au plus bas dans les milieux.

### Alors qu'une part significative des masses d'eau est polluée, le financement du service de l'eau et de l'assainissement et de l'action des agences de l'eau repose majoritairement sur les ménages, à rebours du principe "pollueur-payeur"

L'accès à une eau de qualité est essentiel pour la santé humaine et pour celle des écosystèmes. Actuellement, du fait de la présence de polluants issus des activités humaines (pesticides, solvants, métaux lourds...), **33 % des masses d'eau superficielles (rivières) et 29 % des masses d'eau souterraines ne respectent pas les normes de qualité environnementales** fixées par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE - qui définit également des objectifs quantitatifs). Ces polluants peuvent se retrouver in fine dans l'eau potable. Ainsi, en France, **15 % des habitants ont accès à une eau dépassant les limites de qualité réglementaires** en pesticides. Plus de 4000 captages d'eau ont été fermés ces dernières décennies en raison de pollutions chroniques.

**Les activités principalement responsables de la pollution de l'eau sont l'agriculture et l'industrie.** Or les ménages, à travers leur facture d'eau (coût du service et redevances aux agences de l'eau), supportent l'essentiel des coûts de cette pollution, à rebours du principe pollueur-payeur adopté depuis 2004 dans la Charte de l'environnement. **Les surcoûts inhérents aux activités agricoles ont été estimés pour les ménages entre 0,6 et 1,1 milliards d'euros par an**, soit des frais supplémentaires annuels pouvant s'élever jusqu'à 215 euros par personne dans les zones les plus polluées. Ces chiffres illustrent la nécessaire application du principe pollueur-payeur afin de rééquilibrer les charges et les responsabilités.

### Une politique de l'eau tournée vers le curatif au détriment de la prévention et des solutions fondées sur la nature

Pour réduire les pollutions, la politique actuelle repose essentiellement sur des investissements orientés vers des infrastructures de traitement des eaux usées ou polluées, au détriment de la réglementation de l'usage des produits chimiques. Pourtant, **la prévention à la source des pollutions est indispensable pour reconquérir la qualité des eaux.**

Afin de retrouver un cycle de l'eau plus naturel, permettant non seulement de mieux recharger les nappes mais également d'améliorer notre résilience face aux sécheresses et aux inondations, **les solutions fondées sur la nature**, telles que la désimperméabilisation des sols, la restauration des zones humides et la renaturation des cours d'eau, **sont considérées par le monde académique comme des solutions prometteuses**. Toutefois, elles ne trouvent encore que peu d'échos dans les politiques publiques.

**Alors que le changement climatique aggrave les tensions sur la ressource en eau, l'organisation du partage de la ressource n'est pas opérant et exacerbe les conflits d'usages.**

**La gestion actuelle de la ressource en eau repose sur une connaissance lacunaire** de son utilisation. Si les prélèvements en eau sont relativement bien connus, leur suivi est non exhaustif et reste organisé sur une base annuelle, alors que **le rythme infra annuel des prélèvements est une question cruciale**. De plus, la mesure des consommations (la partie du prélèvement qui n'est pas restituée aux milieux naturels) repose sur des données estimatives présentant une plus grande marge d'incertitude. En outre, les connaissances concernant les retenues artificielles restent très limitées malgré leurs impacts sur le cycle de l'eau. L'état de nos connaissances est ainsi révélateur d'un mode de gestion technique d'une ressource perçue comme stable. **Le changement climatique bouleverse pourtant cette situation.**

La raréfaction de la ressource en eau – ou du moins la modification de sa répartition spatio-temporelle – va conduire à exacerber les conflits d'usage de l'eau, entre les agriculteurs, fortement consommateurs en période d'étiage, et les autres catégories de la population, les touristes et les locaux dans les zones de sur-tourisme, les implantations industrielles nouvelles et les besoins de la population... **Cette situation rend nécessaire une meilleure organisation du partage de l'eau**, avec un mode de gestion plus politique et moins technique.

**L'eau étant une question éminemment locale, sa gestion se doit également d'être locale.** De nombreux outils ont été créés depuis les années 1960 pour améliorer sa gestion et favoriser la concertation : schémas directeurs ou d'aménagement, instances de dialogues, etc. Mais les outils locaux, les seuls pertinents pour le partage de la ressource, ne comportent que peu d'objectifs de réduction des prélèvements. De plus, les études et les discussions associées à ces schémas sont longues et durent parfois plus de dix ans. Cette situation exacerbe les tensions en période de crise d'accès à l'eau. **Actuellement, dans de tels cas, la gestion se limite à des restrictions d'usage à travers les « arrêtés sécheresse »**, ces arrêtés préfectoraux limitant la consommation d'eau, dont le nombre augmente ces dernières années, sans apporter de réponse à long terme.

L'enchevêtrement des politiques publiques, entre échelon national et échelon local, rend la gestion de l'eau complexe et la concertation y prend parfois la forme d'un rapport de force. **De plus, aucune collectivité ne correspond à un bassin ou un sous-bassin hydrographique** (qui suivent une logique physique d'écoulement naturelle de l'eau à travers le relief) ce qui aggrave les problèmes de démocratie de la politique de l'eau. La focalisation du législateur et de l'exécutif sur le découpage administratif (région, département, etc.) ne peut résoudre les problèmes de gestion de l'eau et les conflits d'usage.



# PLAN DU CHAPITRE EAU

## Introduction

# 01

## IMPACT CLIMATIQUE

### Une ressource en eau affectée par le changement climatique

- 1 — La diminution de la ressource en eau, une tendance à l'oeuvre qui devrait aller en s'aggravant. .... 13
- 2 — Des événements extrêmes qui s'intensifient ..... 15
- 3 — Des aménagements anthropiques qui perturbent le cycle naturel de l'eau ..... 2

# 02

## LES BESOINS QUANTITATIFS

### L'énergie et l'agriculture sont les premiers préleveurs et consommateurs d'eau du pays

- 1 — Une connaissance imparfaite des prélèvements et des consommations ..... 22
- 2 — La production d'énergie a de lourdes conséquences sur la ressource en eau ..... 25
- 3 — L'irrigation agricole est la première activité consommatrice d'eau en France ..... 27
- 4 — Les activités industrielles peuvent exercer une pression localisée sur la ressource .. 27
- 5 — Les besoins des ménages stagnent depuis plusieurs années ..... 27
- 6 — La difficulté d'évaluer les besoins des milieux naturels .. 27

# 03

## LES BESOINS QUALITATIFS

### Alors que la quasi-totalité des masses d'eau sont polluées, la puissance publique apparaît insuffisamment outillée pour enrayer le phénomène

- 1 — La pollution de l'eau, un phénomène massif en France ..... 31
- 2 — Les effets sur la santé humaine et la santé environnementale ..... 33
- 3 — Réduire la pollution de l'eau : des solutions techniques portées par les acteurs privés face une régulation publique insuffisante ..... 35

# 04

## LE PRIX DE L'EAU

**un financement qui repose essentiellement sur les ménages malgré le principe "pollueur-payeur"**

- 1 — Architecture du financement des politiques publiques de l'eau. ....39
- 2 — L'eau paie l'eau : un principe à géométrie variable .....42
- 3 — Pollueur-payeur : un principe peu appliqué .....44
- 3 — Un prix de l'eau potable qui varie sur le territoire .....44
- 4 — A l'échelle locale, une reprise en régie progressive des services publics de l'eau de l'assainissement .....44

# 05

## LOREM

**Une politique de l'eau encore très orientée vers des infrastructures de réseaux et de traitement**

- 1 — Des investissements encore majoritairement orientés vers la gestion des infrastructures de réseaux ..... 49
- 2 — Une trop lente bascule vers des solutions fondées sur la nature ..... 51
- 3 — La réglementation et le contrôle bénéficient d'un faible soutien politique .....54

# 06

## LOREM

**La politique de gestion quantitative de l'eau : une attention insuffisante à la résolution démocratique des conflits d'usage**

- 1 — Connecter les dépenses de formation à ces besoins ....60
- 2 — Le changement climatique oblige à repenser les conditions du partage de la ressource ...63

## Annexes

**Annexe 1** : Le partage de l'eau en « période normale » : plusieurs dispositifs de négociations existent mais s'avèrent peu opérants ..... 68

**Annexe 2** : Le partage de l'eau en période de crise : des restrictions croissantes en été sans changement durable de gestion de la ressource ..... 69

# LOGEMENT

## L'essentiel

Se loger est un besoin fondamental et, depuis 2007, un droit opposable, qui justifie depuis les années 1950 une intervention massive de la puissance publique. Celle-ci s'est initialement concentrée sur la production de logements de qualité accessibles au plus grand nombre sous forme de logements sociaux ou conventionnés, pour proposer aux ménages des loyers inférieurs aux prix du marché. Lors des quarante dernières années, les objectifs de soutien à un secteur clef de l'activité économique et de garantie aux propriétaires d'un maintien ou d'une augmentation de la valeur de leurs biens ont pris une place croissante. En modifiant et diversifiant ses outils d'intervention, l'action publique a également contribué à renchérir le coût de certains logements, à rebours de l'objectif de garantir des logements abordables et de résorber le mal-logement. A l'heure où les crises écologiques imposent de revoir les fondamentaux de la construction et des modes d'habiter, ces contradictions apparaissent de façon particulièrement aiguë.

### Une politique initialement consacrée à la production de logements abordables qui a accompagné les mutations sociales majeures de ces 70 dernières années.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, la France fait face à une importante pénurie de logements engendrant des situations de surpeuplement et d'insalubrité. L'Etat porte alors une politique de construction de logements neufs qui marque durablement le paysage du logement français : près d'un quart des logements existants (31 % des logements collectifs) ont été construits entre 1949 et 1974. Cette intervention publique a permis d'augmenter massivement le parc de logements et de garantir qu'une partie d'entre eux soient abordables pour les ménages modestes. **Le nombre total de logements a ainsi doublé en cinquante ans pour atteindre 37 millions d'unités**, dont 5 millions de logements sociaux, détenus par des offices HLM. Elle a également permis d'améliorer leur qualité et leur confort : si 10 % des logements seulement disposaient d'une baignoire ou d'une douche au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, la part de logements auxquels il manquait soit l'eau chaude courante, soit des WC, soit une douche était de 0,9% en 2019.

Plus nombreux, plus grands et plus confortables, ces nouveaux logements ont accompagné les évolutions démographiques et sociales (unions plus tardives, augmentation des divorces, mobilité des étudiants, etc.) et permis une baisse du nombre de personnes par logement, passé de 3,1 personnes en 1968 à 2,2 en 2018 en France métropolitaine. Cette décohabitation

explique ainsi 63 % de l'augmentation du nombre de résidences principales sur les cinquante dernières années.

## Des aides qui s'adressent de plus en plus aux propriétaires du parc privé : d'une politique interventionniste à un rôle d'accompagnement et d'encadrement du marché privé.

Chaque année, plus de 40 milliards d'euros d'aides publiques sont dépensés, notamment pour favoriser la construction, l'achat et la rénovation (aides à la pierre) ou aider les ménages à payer leur loyer (aides à la personne). Derrière ce volume d'aides représentant 1,5 % du produit intérieur brut (PIB), des changements significatifs ont eu lieu ces dernières années. Les aides publiques ne sont plus réservées prioritairement au logement social mais subventionnent de plus en plus la construction locative privée, l'accession à la propriété privée et, plus récemment, l'accompagnement des propriétaires en matière de rénovation thermique. Ces évolutions ont conduit à un recul de la part des aides sociales et à une progression du coût des avantages fiscaux au sein des dépenses publiques liées au logement. **Les dépenses d'aides sociales ont ainsi stagné autour de 20 milliards d'euros annuels depuis 10 ans, malgré la hausse ininterrompue des loyers**, et les aides directes aux bailleurs sociaux ont diminué depuis 2010. À l'inverse, le coût des avantages fiscaux est en progression : ils représentent désormais 37 % des dépenses publiques totales sur le logement, contre 20 % dans les années 1990.

## Des évolutions qui n'ont pas empêché un creusement des inégalités sociales et territoriales face au logement.

L'accès à un logement abordable, c'est-à-dire qui n'ampute pas une part confiscatoire des revenus, et l'accès à la propriété sont de plus en plus sélectifs socialement. En moyenne, les ménages consacrent autour de 27 % de leurs revenus à se loger, mais derrière cette moyenne, « deux France » se dessinent. D'un côté, celle des 40 % des Français propriétaires de leur logement et n'ayant pas ou plus d'emprunt à rembourser : ils consacrent au maximum 10 % de leurs revenus aux dépenses de logement. De l'autre, celle des 60 % des Français locataires ou en train d'acquérir leur logement, qui consacrent plus d'un tiers de leurs revenus à se loger, cette part atteignant plus de 40 % pour les 10 millions de ménages les plus pauvres, soit un habitant sur trois.

L'incapacité à garantir pour tous un logement abordable renforce la pression sur un parc de logements sociaux qui n'augmente que de façon limitée, et repousse les objectifs d'éradication du mal logement : un million de personnes demeurent privées de logement personnel et près de 3 millions habitent des logements insalubres ou surpeuplés. Elle exclut un nombre croissant de ménages des grands centres urbains en les repoussant en périphérie, de plus en plus loin des marchés de l'emploi. Elle compromet la mobilité géographique et l'autonomie des jeunes, que ce soit pour étudier ou entrer dans la vie active. Elle pèse ainsi sur les perspectives et les projets de vie de nombre de ménages et notamment des plus fragiles.

Parallèlement, les mesures fiscales de soutien à l'investissement locatif, bénéficiant aux propriétaires qui louent leur logement à loyer modéré pour un temps limité, combinées à une faible taxation des successions, favorisent une concentration croissante du patrimoine à un niveau que la France n'avait plus connu depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, 11 % des ménages français possèdent à eux seuls la moitié des 7,5 millions de logements mis en location en France (hors logement social).

### **Au regard des besoins de logements abordables, les impératifs posés par la transition énergétique et environnementale viennent percuter les objectifs et modes de financement du secteur du logement.**

Le secteur du bâtiment représente une part significative des consommations d'énergie (28 %) et des émissions de gaz à effet de serre nationales : 11,5 % des émissions directes en 2021 (essentiellement liées au chauffage au fioul et au gaz), et près de 19 % au total, une fois prises en compte les émissions indirectes liées à la production d'électricité, aux réseaux de chaleur, aux produits de construction, aux matériaux de rénovation et à l'artificialisation des sols. La construction neuve a des conséquences environnementales importantes, notamment du fait des matériaux de construction et de l'artificialisation des sols : les deux tiers de l'artificialisation sont ainsi dus au logement, avec des impacts majeurs sur la biodiversité.

Alors que les professionnels du secteur s'inquiètent de la forte réduction de la construction neuve depuis 2017, faute d'aides publiques suffisantes concernant le logement social, et plus récemment sous l'effet des tensions inflationnistes et de la hausse des taux d'intérêts concernant le secteur privé, les politiques publiques sont confrontées à un défi d'ampleur : outre la rénovation énergétique d'un parc de logements vieillissant afin de garantir leur habitabilité, ils doivent en effet limiter l'extension du nombre de logements pour atteindre la neutralité carbone, tout en luttant contre le mal-logement.

Portés au débat public par des agences gouvernementales et des associations, différents scénarios identifient l'impact réel de la baisse de la croissance démographique dans les prochaines décennies ainsi que les évolutions à venir dans les modes d'habiter pour réduire par trois ou quatre les besoins en construction neuve d'ici 2050. Pour ce faire, l'optimisation des logements vacants, leur rénovation et la reconversion du parc de résidences secondaires,

qui représentent près de 20 % des logements du parc français, apparaissent comme des leviers nécessaires mais non suffisants. La conciliation entre des besoins *a priori* contradictoires interroge plus fondamentalement les trajectoires résidentielles dominantes, en particulier le souhait d'accéder à une maison mais également les modes de construction et les formes de cohabitation qu'elles pourraient permettre afin de diminuer l'impact environnemental des logements. Plus globalement, ces impératifs environnementaux imposent de repenser la localisation des emplois, des services et des transports de manière à permettre le repeuplement de territoires délaissés. Ils supposent enfin d'accompagner ces recompositions par des mécanismes de maîtrise collective des coûts du logement permettant de garantir son accès au plus grand nombre.

Historiquement conduite par l'Etat, la politique du logement est désormais de plus en plus aux mains des collectivités territoriales et appelle à un renforcement des outils de régulation publique

Depuis le début des années 1980 et des politiques de décentralisation, le rôle des collectivités s'est renforcé dans le but d'adapter la politique du logement à la diversité des territoires, entre métropoles confrontées à l'envolée des prix, espaces touristiques peinant à loger leurs propres habitants et territoires confrontés à une déprise démographique. Ce rôle croissant a été accompagné par des politiques de rééquilibrage social entre territoires, notamment par l'instauration d'un quota de 20 % de logements sociaux dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants, mais qui peinent aujourd'hui à produire leurs effets.

**Si la crise du logement d'après-guerre était avant tout quantitative, elle réside aujourd'hui principalement dans les déséquilibres sociaux** - manque de logement abordable - **et les déséquilibres territoriaux** - localisation des logements disponibles en dehors des zones tendues - **entre demande et offre de logement**. Sur le plan social, cette crise impose de sortir d'un modèle fondé sur uniquement la stimulation de l'offre ou la subvention à la demande et de retrouver une forme de régulation des prix d'entrée (foncier) comme de sortie (vente ou locatif) du logement. Sur le plan territorial, et alors même que les impératifs écologiques rendent la question de la sobriété foncière de plus en plus prégnante, elle exige une réorientation d'une partie substantielle de l'activité du secteur vers la rénovation plutôt que vers la construction neuve, associé à des politiques ambitieuses de réinvestissement des territoires en déprise.

En tout état de cause, la conciliation entre des besoins aujourd'hui contradictoires appelle à une régulation démocratique. Il importe donc de débattre et d'arbitrer collectivement sur les besoins de la population et sur nos manières d'habiter, donc sur les objectifs poursuivis par les politiques publiques du logement, et d'adapter les outils en conséquence, au niveau national et local. ■

# PLAN DU CHAPITRE LOGEMENT

## Introduction

# 01

## BESOINS QUANTITATIFS DE LOGEMENTS

### **Malgré un doublement du nombre de logements en 50 ans, des besoins demeurent insatisfaits**

- 1 — Un rythme de construction dynamique malgré le retrait progressif de l'État ..... 11
- 2 — L'inertie du stock de logements à l'épreuve des recompositions territoriales et sociales ..... 13

# 02

## BESOINS QUALITATIFS DE LOGEMENTS

### **Des logements de meilleure qualité mais aussi deux modèles contrastés de forme urbaine**

- 1 — L'insalubrité a reculé et les logements sont de meilleure qualité ..... 19
- 2 — Le mal logement persiste, reflet de la montée de la précarité ..... 22
- 3 — Habitat collectif ou pavillon : les deux visages de la France urbaine ..... 24

# 03

## FACE AUX TRANSITIONS

### **Les défis de la transformation de la politique de logement face au changement climatique face aux crises environnementales**

- 1 — Le logement, 3e secteur des émissions de gaz à effets de serre et enjeu clef des atteintes à l'environnement..... 27
- 2 — Un impératif de rénovation énergétique qui peine à se concrétiser dans les faits ... 30
- 3 — Les besoins nationaux de construction neuve en débat... 34

# 04

## POLITIQUES PUBLIQUES DE LOGEMENT

### Les transformations à bas bruit du système public de financement du logement : vers un effacement de l'objectif de garantir à tous un logement abordable

- 1 — Les dimensions économiques des aides au logement : un maquis de subventions directes, de dispositifs défiscalisés et de recettes .....40
- 2 — Le logement social à l'heure de l'austérité : la bascule du secteur HLM vers de nouvelles logiques foncières et immobilières .....42
- 3 — En complément du traditionnel soutien d'accession à la propriété, l'appui plus sélectif mais confirmé à l'investissement locatif .....44
- 4 — Un système d'aides qui ne permet plus le parcours résidentiel des ménages faute de logements abordables suffisants partout sur le territoire .....45

# 05

## INEGALITES SOCIALES

### Le logement, un vecteur d'inégalités sociales et territoriales qui va croissant

- 1 — Un doublement des prix du logement en vingt ans, en déconnexion avec l'évolution du revenu des ménages .....50
- 2 — La propriété immobilière est de plus en plus concentrée par un petit nombre de multipropriétaires, accroissant les inégalités .....52
- 3 — Le poids du logement dans les dépenses des ménages a triplé en soixante ans, et varie du simple au quadruple pour les ménages les plus modestes ..54

# 06

## ENJEUX TERRITORIAUX

### Des réalités territoriales contrastées : du pilotage de l'Etat à la régulation par le local ?

- 1 — Des politiques de rééquilibrage encouragées par l'Etat qui peinent à produire des effets... .....57
- 2 — Vers une territorialisation des politiques de l'habitat...59
- 3 — L'enjeu crucial du logement abordable : vers davantage de régulation ? .....62

# TRANSPORTS

## L'essentiel

Parfois considérée comme une liberté fondamentale, la mobilité est devenue un préalable à nombre d'interactions sociales. Elle n'a pourtant, en France, jamais fait l'objet d'un service public unifié, en dehors de la constitution historique de la SNCF sur le sous-secteur du transport ferroviaire représentant alors environ un quart des distances parcourues dans le pays. Le secteur des transports de personnes constitue ainsi un domaine d'action paradoxal de la puissance publique : si celle-ci, par son action de régulation et par la mise à disposition et l'entretien de la quasi-totalité des infrastructures routières<sup>1</sup> et ferroviaires, mais aussi portuaires et aéroportuaires, rend possible les déplacements de personnes, ceux-ci sont très majoritairement réalisés de manière privée. Encore aujourd'hui, 80 % des kilomètres parcourus en France le sont en voiture.

Les transports sont également le premier contributeur des émissions de gaz à effets de serre de la France, à hauteur de 30 %. Les transports routiers y sont prépondérants : ils contribuent à la quasi-totalité des émissions de GES du secteur (94 %), et plus de la moitié de ces émissions sont imputables à la voiture individuelle (54 %). Afin d'atteindre l'objectif de neutralité carbone défini par Fit for 55<sup>2</sup>, le rythme de baisse des émissions doit être multiplié par 3,5 à 5 d'ici 2030 : il s'agit de l'accélération la plus rapide, avec le secteur de l'énergie. Touchant directement au mode de vie quotidien de la majorité de la population, ce secteur revêt ainsi une double sensibilité, entraînant potentiellement des conflits entre le besoin de décarbonation et le besoin de mobilité, comme l'a récemment montré la crise dite des "gilets jaunes". C'est ainsi sur les enjeux relatifs à la mobilité individuelle que se concentre ce chapitre.

L'ensemble des dépenses de transport s'élevaient à 425 milliards d'euros en 2019, soit 18 % du PIB. Les moyens consacrés par la puissance publique aux transports, à hauteur de 46,5 milliards d'euros, représentent 11 % de ces dépenses<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Le réseau des autoroutes, propriété publique dont l'exploitation est concédée pour une très longue durée, constituant la principale exception - si tant est qu'on puisse la qualifier ainsi.

<sup>2</sup> Rapport Haut Conseil pour le Climat 2023

<sup>3</sup> Aurélien Bigo (2020) Les transports face au défi de la transition énergétique. Explorations entre passé et avenir, technologie et sobriété, accélération et ralentissement.

**L'explosion des distances parcourues dans les soixante dernières années est le produit de la transformation économique et urbaine du paysage français, a été portée par l'essor de la voiture individuelle.**

Les mobilités ont connu une croissance massive depuis les Trente glorieuses : les distances journalières moyennes ont été multipliées par 4,7 entre 1960 et 2020, pour atteindre plus de 50 km/jour/habitant. Cette hausse des besoins de déplacement a été portée par la voiture individuelle, autant qu'incarnée par l'idée du progrès qu'elle a représenté, avec une multiplication par 8,8 des distances parcourues en voiture sur les soixante dernières années.

La reconfiguration économique du territoire français été permise par la généralisation de la voiture individuelle. Son développement a en effet autorisé la concentration dans les métropoles des emplois, davantage tertiariés, au détriment des territoires moins denses. Les dynamiques d'aménagement du territoire, autant que l'absence de politiques publiques de régulation en la matière, ont contribué à entretenir des besoins soutenus de mobilité en zone peu dense, donc l'essor de la voiture et, désormais, la dépendance à celle-ci. La croissance des métropoles est pour partie absorbée par l'étalement urbain, responsable des 2/3 de l'artificialisation des sols en 2019. Ainsi, entre 1982 et 2019, les surfaces artificialisées ont crû quatre fois plus vite que la population, passant de 3 à 5,1 millions d'hectares pour une population qui n'augmentait que de 19 %<sup>1</sup>, quand le parc automobile, passant de 20 à 40 millions, croissait 5 fois plus vite que la population. Cet étalement a pour conséquence l'accroissement des distances domicile-travail, et des besoins de mobilité au sens large. Outre l'accès à l'emploi, les mobilités du quotidien ont crû face à la mutation de l'offre commerciale : entre 1980 et 2000, 25 à 30 % des petits commerces alimentaires ont disparu des territoires ruraux.

**Faute de s'attaquer aux causes de son expansion, les politiques publiques relatives à la mobilité du quotidien n'ont pas permis de réduire la dépendance à la voiture individuelle, qui constitue le principal défi écologique et social pour le secteur des transports.**

En l'état actuel de l'aménagement du territoire, l'augmentation des besoins de transport est en effet une augmentation contrainte, donc peu compressible et créatrice de vulnérabilités, autant qu'elle est insoutenable écologiquement. La mobilité du quotidien représente 60 à 70 % des émissions de gaz à effets de serre du transport de voyageurs. Or 46 % de cette mobilité du quotidien concerne des déplacements dits "longs", supérieurs à 10 km. La dépendance à la voiture pour cette mobilité longue est particulièrement forte : hors Île-de-France, 92 % des déplacements longs du quotidien sont réalisés en voiture.

Ces déplacements longs du quotidien sont largement inaccessibles aux politiques de mobilité actuelles. Dans les dix derniers années, les distances parcourues au titre de ces déplacements augmenté de 20 % (enquête mobilité des personnes 2019), soit la plus forte augmentation enregistrée dans les différentes catégories de mobilité<sup>2</sup>. Les transports en commun se sont largement déployés dans les centres urbains et ont fait l'objet d'investissements publics en forte augmentation, avec une multiplication par 4,6 des investissements hors Ile-de-France

<sup>1</sup> France Stratégie (2019) « Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? »

<sup>2</sup> +6 % pour les voyages (plus de 80 km) et -10 % pour la proximité (moins de 10 km)

entre 1990 et 2014<sup>1</sup>, sans pour autant que la part modale associée ait progressé. Ils reposent en outre sur des modèles économiques qui trouvent difficilement leur équilibre dans des espaces de moindre densité. Or, les mobilités actives sont largement accessibles dans les coeurs de ville, où le recours à la marche et au vélo pour se rendre au travail est 4 à 5 fois plus important dans les communes-centres que dans le périurbain<sup>2</sup>. Les transports en commun se déploient donc principalement dans des espaces denses ou des alternatives actives sont plus facilement accessibles, et ne parviennent pas à apporter une réponse aux besoins de déplacements longs du quotidien.

Enfin, les critères définissant le succès d'une offre de transport public ne permettent pas de rendre compte de l'efficacité globale d'une politique de transport : ce prisme tend en effet à valoriser une action publique concentrée sur les transports en réseau dans les centres urbains au détriment des modes actifs, et à occulter les besoins des territoires moins denses, plus dépendants de la voiture.

Les politiques publiques de décarbonation des transports ne sont actuellement pas en mesure d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris. Dans le scénario d'amplification des politiques publiques actuelles de décarbonation simulé par France stratégie et le CGEDD, la transformation de la motorisation représenterait 60 % des objectifs de baisse des émissions du secteur à horizon 2060 et les efforts conjoints de sobriété s'élèveraient à seulement 20 % de la baisse des émissions. Ce même scénario met en évidence l'insuffisance des efforts mis en oeuvre pour atteindre les objectifs de neutralité carbone : en prolongeant les politiques actuelles qui s'attaquent insuffisamment aux causes de la croissance des besoins de mobilité, ce seraient 34 millions de tonnes d'équivalent CO<sup>2</sup> d'économies annuelles qu'il resterait à identifier.

Les efforts engagés dans la décarbonation des transports, avec l'accent mis sur le véhicule électrique pour répondre aux enjeux de mobilité des personnes, risquent en outre d'aggraver les inégalités sociales. Les zones à faibles émissions, mises en place dans les métropoles pour améliorer la qualité de l'air, interdisent progressivement les véhicules les plus polluants en centre-ville. Bien que complétés par des dispositifs de subventions à l'achat de véhicules électriques, le reste à charge demeure toutefois considérable et inatteignable pour les ménages modestes : plus du tiers des propriétaires de voiture n'auraient pas les moyens d'en changer.

Si l'atteinte des objectifs de l'accord de Paris est principalement dépendante d'un travail sur les mobilités du quotidien, la transition du secteur des transports est indissociable des enjeux de justice sociale et, à ce titre, des enjeux liés à la mobilité longue distance.

**Les 10 % des ménages aux revenus les plus élevés émettent environ 5,4 teqCO<sup>2</sup> / an pour**

<sup>1</sup>Datalab (2016) [Les infrastructures linéaires de transport : évolutions depuis 25 ans](#)

<sup>2</sup>Forum Vies Mobiles (2023) [Pour une mobilité sobre : la révolution des véhicules légers](#)

**se déplacer, soit 3 fois plus que les 10 % les plus pauvres.** Les émissions liées à la mobilité du quotidien progressent dans les classes moyennes et populaires, mais restent relativement stables ensuite. En revanche, les émissions de la mobilité longue distance progressent lentement, puis fortement dans les derniers déciles : **les ménages du dernier décile émettent 3,1 tCO<sup>2e</sup>, dont 1,7 pour les déplacements en avion, soit 1,5 fois le total des émissions du premier décile<sup>1</sup>.**

Assurément complexes, les défis du secteur des transports imposent d'articuler deux besoins : le besoin d'accessibilité aux services et aux emplois, et celui de réduction drastique des émissions du secteur. La dépendance à la voiture individuelle pour assurer la réponse aux besoins d'accessibilité via une mobilité fortement croissante a conduit à une impasse, aujourd'hui ancrée dans l'aménagement du territoire et les modes de vie. L'utilisation quasi-exclusive du levier technique par les politiques publiques de transport apparaît à la fois insuffisante pour atteindre les objectifs environnementaux, et inégalitaire dans ses conséquences sociales. Pourtant, sa mise en avant continue à invisibiliser les enjeux relatifs à la sobriété, donc à la décroissance de la demande de transports. Celle-ci nécessiterait une politique publique d'ensemble articulant, par l'aménagement du territoire, la réduction des concentrations urbaines et la relocalisation des activités, la libération du temps des transports contraints et un travail sur l'organisation, les moyens et la place des services publics dans cette transition à venir.

**Les autorités en charge des politiques de mobilité sont ainsi prises dans un étau d'injonctions contradictoires** : favoriser l'accès à l'emploi au risque d'entretenir sa concentration dans les centres urbains ; limiter les émissions de gaz à effet de serre sans contraindre le pouvoir d'achat des ménages ; développer les mobilités actives et les transports en commun avec des moyens budgétaires limités, sur des territoires aménagés pour l'usage de la voiture individuelle. Notamment du fait du fractionnement des compétences, elles échouent à s'attaquer aux causes du besoin croissant de mobilité, et donc à engager une réduction effective des émissions de gaz à effets de serre. Alors même que ce secteur est au croisement de vulnérabilités sociales, d'un impératif écologique et d'aspirations à un mode de vie, ces politiques de transport au mieux morcelées et au pire inexistantes ne permettent pas de sortir d'une conception des transports comme une externalité à organiser.

**Alors que les politiques publiques se centrant sur la décarbonation des transports apparaissent insuffisantes et risquent d'être inégalitaires, la réflexion sur la réduction des besoins de mobilité reste dans l'impasse. ■**

<sup>1</sup> Pottier, A., Combet, E., Cayla, J., de Lauretis, S. & Nadaud, F. (2020). [Qui émet du CO2? Panorama critique des inégalités écologiques en France](#). Revue de l'OFCE, 169, 73-132.

# PLAN DU CHAPITRE TRANSPORTS

## 01

### ÉVOLUTION DES BESOINS

**Hausse continue des distances parcourues et des émissions, voiture toujours hégémonique**

- 1 — Une explosion des distances parcourues
- 2 — La voiture, toujours hégémonique malgré les politiques publiques de « report modal »
- 3 — Les déplacements longs du quotidien, un enjeu d'équité

## 02

### DÉTERMINANTS DE LA DEMANDE

**Désindustrialisation et métropolisation, quatre décennies qui fondent les dynamiques économiques et urbaines**

- 1 — Désindustrialisation et métropolisation : la reconfiguration économique du territoire
- 2 — Des concentrations urbaines devenues insoutenables

## 03

### MOBILITÉ DU QUOTIDIEN

**Une réponse publique qui échoue à réduire la dépendance à la voiture, faute de maîtriser l'artificialisation**

- 1 — Les déplacements longs du quotidien augmentent et reposent à 92 % sur la voiture en-dehors de l'Île-de-France
- 2 — Des politiques publiques qui échouent à maîtriser l'artificialisation et la dépendance à la voiture
- 3 — Une offre de transports en communs concentrée dans les centres urbains, et qui ne peut répondre aux déplacements longs du quotidien

# 04

## TRANSPORTS PUBLICS

**Une politique de mobilité qui sert les métropoles et dont la crise du financement impose de repenser le modèle**

1 — Des infrastructures vieillissantes qui nécessitent encore de lourds investissements

2 — Le financement des transports : enjeu démocratique et débat absent

# 05

## DÉCARBONATION DES TRANSPORTS

**Dans ses contours actuels, l'action publique risque à la fois l'inefficacité et l'aggravation des inégalités sociales et territoriales**

1 — La tentation de la coercition avant les solutions, moteur d'inégalités

2 — La préférence pour le levier technologique, un risque de fuite en avant

# 06

## RÉDUIRE LA DEMANDE

**Un levier au carrefour de nombreuses politiques publiques qui met en cause les fondements de notre modèle territorial, économique et social**

1 — Agir sur les déterminants de la demande de mobilité : un angle mort

2 — Mobilité longue distance : tension entre l'appel à la sobriété et la promotion d'une hypermobilité carbonée

3 — Revoir la place de la mobilité dans nos vies

# SANTÉ

## L'essentiel

*« La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain », dispose la constitution de l'Organisation mondiale de la santé, définissant la santé comme « un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ».*

Au cœur des préoccupations nationales ces dernières années, le système de soins a été fortement marqué par les premières vagues de la pandémie de Covid-19 et a contribué de manière décisive à la sécurité sanitaire de la population.

Le système de santé rassemble un panel très large d'acteurs, principalement centré autour de l'activité de soin : offreurs de soins qui regroupent les professionnels de santé en ville ou en établissement (environ 230 000 médecins dont 100 000 généralistes, 637 000 infirmières, 90 000 masseurs-kinésithérapeutes)<sup>1</sup> ; producteurs de biens et services de santé (industrie pharmaceutique, chercheurs, investisseurs) ; institutions publiques (ministère de la Santé et de la Prévention, agences régionales de santé, collectivités locales) ; financeurs (Caisse nationale d'assurance maladie, mutuelles, État, collectivités territoriales) et bénéficiaires. Ces acteurs médicaux, paramédicaux, techniques, administratifs ou encore sociaux peuvent relever du secteur public ou privé.

La France se caractérise par des dépenses de santé importantes. La consommation de soins et de biens médicaux s'élève à 226,7 milliards d'euros en 2021, soit 9,1 % du produit intérieur brut (PIB), ce qui représente en moyenne 3 350 euros par an et par habitant. En ajoutant à cet agrégat financier, les dépenses de soins de longue durée, de prévention et celles liées à la gouvernance du système de santé, est calculé le niveau de la dépense courante de santé au sens international qui s'élève à 12,3 % du PIB en France (contre 17,8 % pour les États-Unis, 12,8 % pour l'Allemagne, 11,9 % pour le Royaume-Uni)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> DREES - Chiffres de 2021 pour les médecins et les infirmières, de 2020 pour les masseurs-kinésithérapeutes - tous modes d'exercices confondus pour les principales professions de santé, [Démographie des professionnels de santé](#)

<sup>2</sup> Les dépenses de santé en 2021 - édition 2022 - [Résultats des comptes de la santé](#)

**Sur une longue période, l'état de santé en France est marqué par un allongement quasi continu de l'espérance de vie, malgré une hausse du nombre des affections de longue durée (ALD), des maladies chroniques et une dégradation de la santé mentale, en particulier chez les plus jeunes.**

D'une part, l'espérance de vie à la naissance s'allonge, en 2022, elle s'établit à 85,2 ans pour les femmes et à 78,7 ans pour les hommes. Cette espérance de vie était de 81 ans pour les femmes en 1990 et 72,7 ans pour les hommes. D'autre part, une croissance des maladies chroniques est l'autre phénomène marquant pour les besoins de santé en France durant les dernières décennies : les affections de longue durée concernent aujourd'hui plus de 12 millions de personnes, soit plus d'une personne sur six, contre 9 millions en 2010. Il s'agit principalement des maladies cardio-vasculaires, des diabètes, des tumeurs malignes, des affections psychiatriques.

Cette croissance des affections de longue durée est largement due à des déterminants situés en dehors – et en amont – du système de soins : qualité de l'air, conditions de logement, consommation de tabac et d'alcool, etc. Ces facteurs de dégradation de la santé sont répartis de manière très inégalitaire selon les catégories de revenus ou le métier exercé : les 10 % les plus pauvres ont ainsi un risque 1,4 fois plus élevé de développer une maladie cardiovasculaire, et 3 fois plus de risque de contracter un diabète que les 10 % les plus riches, et conduisent à d'importantes inégalités d'espérance de vie (13 ans d'écart d'espérance de vie à la naissance entre les 5 % des hommes les plus aisés et les 5 % les plus pauvres). Les politiques publiques de prévention, centrées sur des campagnes visant les comportements individuels plutôt que les déterminants collectifs de la dégradation de la santé, ne permettent pas de réduire ces inégalités.

Le poids financier des affections de longue durée, prises en charge à 100 % par l'Assurance maladie, représente près de 61,8 % des dépenses en 2020, contre 60,5 % en 2015. Se concentrant sur les risques lourds, cette meilleure prise en charge laisse néanmoins persister des inégalités selon l'état de santé des individus. Du fait d'un volume total de dépenses de santé très supérieur pour les patients atteints de maladies chroniques, leur reste à charge moyen est notamment près de 90 % supérieur à celui des patients qui ne sont pas en affection de longue durée (772 € par an contre 440 € par an).



**La croissance continue des affections de longue durée a une incidence directe sur l'organisation du système de santé, et en particulier sur les soins dits "primaires" du quotidien. Dans un contexte où le numerus clausus a fortement contraint le nombre de nouveaux médecins, cette tendance de fond met en évidence la nécessité d'une meilleure coordination des soins et d'une répartition que la focalisation des politiques publiques sur l'exercice libéral complexifie.**

**La prise en charge des patients atteints d'ALD demande une meilleure coordination des soins entre les différents professionnels qui les reçoivent et un suivi renforcé.** Or les effectifs de médecins généralistes, chargés par la loi du 13 août 2004 de ce rôle de coordinateur du parcours de soins, sont stables depuis 2012 mais diminuent à la fois en par rapport à la population et aux autres professionnels de santé, en particulier les infirmières et les masseurs-kinésithérapeutes

**L'inégale répartition géographique des médecins généralistes s'intensifie et aggrave les difficultés d'accès aux soins**, en dépit des mesures incitatives des pouvoirs publics, comme les primes à l'installation ou le recours à la télé-médecine. 11 départements, dont la densité médicale était supérieure à la moyenne nationale en 2012 ont connu une augmentation importante en 10 ans. Au contraire, 48 départements déjà sous-denses ont connu une baisse relative de leur densité médicale. L'accès aux médecins spécialistes est également contraint par le recours de plus en plus fréquent aux dépassements d'honoraires : en 2021, 51,3 % de la population résidait dans un département où plus de la moitié des spécialistes pratiquent des honoraires libres, contre moins de 17 % en 2007.

**Alors que les patients confrontés aux problèmes de santé les plus lourds et sévères, et aux conditions sociales plus complexes, se concentrent à l'hôpital public, les politiques publiques actuelles pénalisent l'équilibre humain et financier de ces structures.**

**La pénurie de médecins généralistes en amont, ainsi que le faible nombre de structures médico-sociales en aval (EHPAD en particulier), conduisent à une pression accrue sur les établissements hospitaliers**, qui n'ont les moyens ni de coordonner ni d'organiser le parcours du patient. La saturation des services d'urgences en est la première conséquence à l'hôpital : en 2010, 17 millions de passages aux urgences étaient enregistrés sur l'année ; il y en a eu plus de 21 millions en 2019, soit une hausse de plus de 20 % en moins de 10 ans. Or plus de 80 % des passages aux urgences sont pris en charge au sein des établissements publics, qui peinent à recruter des personnels afin d'assurer la permanence des soins, à laquelle les établissements privés ne sont pas astreints. Dans ce contexte, la tension sur les ressources humaines des établissements de santé est croissante. Et bien que le mal-être hospitalier, les démissions et la baisse d'attractivité soient connues, aucune donnée, au niveau national, ne permet de mesurer l'ampleur de ces phénomènes.

L'accroissement de l'activité des services d'urgences n'est pas la seule explication des difficultés rencontrées au sein des hôpitaux publics. Des écarts significatifs existent dans la prise en charge de patients en difficultés sociales entre établissements publics, privés lucratifs et non lucratifs : plus qu'à une concurrence directe entre public et privé, la dynamique est à une segmentation croissante de l'offre selon la rentabilité des séjours. Les hôpitaux publics sont *de facto* spécialisés en médecine et en obstétrique, notamment pour les séjours longs, et prennent en charge plus de 76 % des séjours en médecine d'une durée supérieure à une journée. Accueillant les patients de manière inconditionnelle, ils prennent en charge 68 % des patients bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire et 78 % des patients à l'aide médicale d'État. Les établissements de santé privés commerciaux, eux, sont spécialisés, principalement dans les domaines des techniques interventionnelles de la chirurgie, qui représente plus de la moitié des séjours dans les cliniques à but lucratif.

Accompagnant la logique du "virage ambulatoire", visant à réduire le nombre de lits d'hospitalisation complète pour en substituer une fraction par des places d'hospitalisation à la journée, les modes de financement des établissements de santé ont de fait favorisé l'activité économique des structures privées à but lucratif. D'une part, le principe de la tarification à l'activité favorise les actes techniques courts et isolés, qui sont majoritairement pris en charge par le secteur privé. D'autre part, ce mode de tarification ne finance pas les actes de coordination et d'organisation, pourtant essentiels dans le cadre de pathologies lourdes et de cas sévères, plus souvent pris en charge par le secteur public. ■

# PLAN DU CHAPITRE SANTÉ

## 01

### BESOINS DE SANTÉ DE LA POPULATION

**L'espérance de vie des français augmente et leur état de santé se structure autour de la prise en charge des maladies chroniques**

- 1 — L'espérance de vie des français à la naissance est en augmentation constante malgré des inégalités persistantes
- 2 — Une augmentation significative en 10 ans de la prise en charge de personnes souffrant d'affections de longue durée

## 02

### DÉTERMINANTS DE SANTÉ

**Des facteurs multiples, peu considérés par les politiques publiques qui favorisent des inégalités en santé**

- 1 — L'état de santé de la population tient à des facteurs multiples : biologie, environnement, comportements et organisation du système de santé
- 2 — Les catégories sociales défavorisées sont plus touchées par les déterminants environnementaux et comportementaux de santé dégradée
- 3 — Les politiques publiques de prévention, centrées sur des « campagnes » visant les comportements individuels au détriment des logiques collectives, ne permettent pas une réduction significative des inégalités sociales en santé

## 03

### OFFRE DE SOINS PRIMAIRES

**Le système de santé est fragilisé par la baisse du nombre de médecins généralistes, ce qui renforce l'impératif de coordination des soins**

- 1 — Les soins primaires : un échelon de prise en charge prépondérant pour la santé de la population
- 2 — La part des médecins dans l'offre de soins baisse progressivement au profit notamment des infirmiers et des kinésithérapeutes
- 3 — L'État favorise l'émergence de l'exercice coordonné sans se positionner sur l'essor d'une activité de plus en plus salariée, au risque d'aggraver le déficit de médecins

# 04

## ACCÈS AUX SOINS PRIMAIRES

### **Des inégalités géographiques et sociales importantes qui tendent à se renforcer**

- 1 — Une inégale répartition géographique des ressources en santé qui tend à se renforcer
- 2 — Les inégalités d'accès aux soins primaires résultent à la fois des inégalités dans la répartition géographique des professionnels, de l'importance des dépassements d'honoraires et des discriminations qui persistent
- 3 — Des politiques publiques qui peinent à répondre à la difficulté croissante d'accès aux soins primaires

# 05

## ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

### **Une spécialisation croissante entre cliniques commerciales et établissements publics de santé confrontés à de fortes tensions humaines et capacitaires**

- 1 — Des établissements de santé confrontés à une activité marquée par une diminution de la durée des séjours
- 2 — Des établissements privés qui principalement orientés vers la prise en charge de séjours de très courte durée, un secteur public qui accueille très majoritairement les populations les plus défavorisées et les diagnostics les plus sévères
- 3 — Des établissements de santé pris dans des injonctions contradictoires dont la crise sanitaire a aggravé les conséquences pour les professionnels

# 06

## REMBOURSEMENT DES SOINS

### **La délégation de certains remboursements de dépenses en santé aux organismes complémentaires limite les effets redistributifs de notre système de santé**

- 1 — Des montants remboursés par l'assurance maladie obligatoire dont les postes principaux augmentent plus rapidement que l'ONDAM
- 2 — Pour limiter le reste à charge des ménages, l'assurance maladie obligatoire délègue et régule des organismes d'assurance complémentaire
- 3 — Malgré une prise en charge élevée des dépenses de santé, des inégalités demeurent selon l'état de santé, la géographie et la catégorie sociale des patients

# ÉDUCATION

## L'essentiel

L'éducation occupe une place toute particulière dans l'histoire et la symbolique de la société française et de ses services publics. Affirmée comme "première priorité nationale" par le code de l'éducation, elle se donne pour objectif de transmettre à tous les élèves des connaissances, des valeurs et des compétences. Marquant fortement les premières années de la vie de dizaines de millions d'enfants, les débats et les – nombreuses – réformes qui la concernent sont d'autant plus passionnés qu'ils se traduisent par des visions plurielles du rôle de l'école dans une société en forte évolution.

**Enjeu majeur, l'Éducation nationale l'est également compte tenu de l'ampleur des moyens humains et financiers mobilisés, la conjugaison des deux en fait le premier poste de dépenses du budget de l'État.**

Tous financeurs publics et privés confondus, la dépense intérieure d'éducation s'élève à 168,8 milliards d'euros en 2021, soit 6,8 % du PIB (proportion équivalente à celle enregistrée en 1990)<sup>1</sup>. Cette dépense est soutenue à près de 80 % par les administrations publiques, et à 57 % par l'État dont l'éducation représente 25 % du budget général. Ces dépenses ont pour première finalité de rémunérer les 1 052 700 agents relevant du ministère de l'éducation nationale en 2021) – qui sont des enseignants pour les trois quarts d'entre eux – et qui représentent plus de 40 % des effectifs de la fonction publique de l'État. Avec 6,5 millions d'élèves scolarisés dans les écoles primaires publiques et privées sous contrat, 3,4 millions au collège et 2,3 millions au lycée, le total des élèves du primaire et du secondaire (hors Centres de Formation des Apprentis) s'élève donc à 12,2 millions d'enfants et d'adolescents. Le nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur croît en outre chaque année de 2,2 % depuis 5 ans ; il atteint désormais près de 3 millions d'étudiants.

<sup>1</sup>Source : L'état de l'école 2022

**Phénomène marquant des 40 dernières années, la massification scolaire, réalisée à modèle pédagogique quasi constant, ne s'est pas traduite par une démocratisation à la hauteur des enjeux de réduction des inégalités.**

Le phénomène de « massification » est le fait structurant du système scolaire français depuis les années 1980. Il est avant tout quantitatif : le taux de bacheliers a été multiplié par quatre pour une génération, permettant d'atteindre l'objectif politique de 80 % d'une classe d'âge à ce niveau de diplôme ; la proportion de diplômés du supérieur a été multipliée par deux en 25 ans chez les 25-34 ans, passant de 24 % à plus de 50 %. Mais il est également qualitatif, avec une modification dans la structure même des publics. D'une part, le collège unique a conduit à retarder la répartition des élèves entre filières générale et professionnelle, accroissant l'hétérogénéité des classes en termes d'origine sociale ou de rythmes de progression. D'autre part, le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu scolaire a été multiplié par trois en 15 ans, pour atteindre près de 400 000 élèves.

Pour autant, cette massification n'a pas permis de faire reculer les inégalités. La possibilité de poursuivre des études est toujours inégalement répartie dans la population : alors qu'ils représentent de part et d'autre 30 % des étudiants en licence, les enfants de cadres représentent 40 % des étudiants au niveau du doctorat, quand les enfants d'ouvriers et d'employés n'en représentent plus que 15 %. A niveau d'études équivalent, les disparités sont fortes : si le collège est dit unique, une orientation forte a lieu à l'entrée au lycée et l'existence de trois baccalauréats différents conduit à une segmentation sociale horizontale au sein du système scolaire français : en 2022, les enfants de cadres représentaient 35 % des titulaires d'un baccalauréat général et 8 % des titulaires d'un baccalauréat professionnel, quand les enfants d'ouvriers représentaient 34 % des titulaires de baccalauréat professionnel et 16 % des titulaires d'un baccalauréat général. Quant à l'accompagnement individuel des élèves en situation de handicap (AESH), qui concerne pour les trois quarts des troubles intellectuels ou cognitifs, et non physiques, et à l'orientation en classe ULIS ou SEGPA, destinées aux élèves les plus en difficulté, ils concernent de façon disproportionnée les enfants des ménages les plus pauvres et les moins diplômés. Par ailleurs, l'inclusion par l'école, notamment des enfants en situation de handicap, n'est pas allée de pair avec une réflexion sur les moyens de les accompagner efficacement.

Fait notable, cette massification s'est faite à modèle pédagogique quasi constant. Marquée par le modèle du cours magistral, la pédagogie conduit à penser la classe et non les élèves. La différenciation pédagogique concernant l'apprentissage de la lecture en primaire est ainsi deux fois moins répandue en France que dans la moyenne des pays de l'Union européenne. Dans le même temps, le niveau de compréhension de l'écrit des élèves de CM<sup>1</sup> est resté inférieur à la moyenne de ces pays.

**En parallèle, les pratiques d'évitement des familles dotées d'un fort capital culturel se sont intensifiées, à la fois par le recours au secteur privé sous contrat et du fait du développement important des cours particuliers, renforçant la mécanique de reproduction des inégalités sociales par l'école.**

Les pratiques de contournement concernent des publics assez identifiés socialement. Alors que la mixité au sein des établissements scolaires publics connaît une légère amélioration, les enfants de familles à fort capital culturel et/ou économique se concentrent de plus en plus au sein de l'école privée sous contrat : entre 2003 et 2021, au sein des collèges privés sous contrat, le taux d'élèves issus de milieux très favorisés passait de 29 % à 40 %, quand celui d'élèves issus de milieux défavorisés passait de 27 % à 19 %. Il en découle une ségrégation croissante entre le public et le privé, parfois liée à un creusement des inégalités territoriales, et ce malgré des financements de l'État équivalents à ceux du public, soit 8,5 Md€ en 2020 à destination des établissements privés sous contrat.

Dans le même temps, les cours privés censés aider les élèves en difficulté sont devenus un palliatif d'un système éducatif qui n'accompagne pas individuellement tous les élèves, avant tout mobilisé par les familles les plus aisées. Au sein des 10 % de la population les plus aisés, près du tiers des enfants ayant des grosses ou petites difficultés scolaires prenaient des cours particuliers payants, quand cette proportion était inférieure à 15 % pour les 70 % de la population ayant les revenus les plus faibles. Ce phénomène représente un effort financier substantiel, d'abord pour les familles, mais également pour l'État, qui encourage le recours aux cours privés par le biais de dépenses fiscales.

En conséquence, si les inégalités de réussite scolaire, selon le milieu d'origine, perdurent au sein même de l'enseignement public, la différenciation sociale croissante entre les élèves fréquentant l'école publique et ceux scolarisés au sein de l'école privée dans les vingt dernières années bouscule la notion même d'éducation nationale. Les raisons en sont à la fois complexes, multifactorielles, et encore relativement peu analysées. Au niveau global, elles conduisent à une polarisation des publics de l'école.

**Enfin, la prise en compte des besoins des enfants apparaît comme le principal impensé de l'institution scolaire, emportant des conséquences pour l'ensemble de ses acteurs.**

Les besoins des enfants à l'école concernent évidemment la pédagogie et la transmission des connaissances, dont les résultats et le recoupement des inégalités scolaires et des inégalités sociales exigent de repenser les méthodes. Au-delà de la pédagogie, le temps de l'école est si déterminant que l'enjeu est véritablement le bien-être et l'épanouissement des enfants, condition même des apprentissages, qui doit être porté par toute la communauté éducative. Or, la qualité de vie à l'école reste un impensé dans la politique d'éducation nationale.

D'après l'Organisation mondiale de la santé, à peine 50 % des enfants de 13 et 15 ans en France se sentent très soutenus par leurs enseignant.e.s, seuls 20 % d'entre eux disent "beaucoup aimer l'école" et une fille sur trois et un garçon sur cinq de 15 ans se sent sous pression par ses devoirs. Il est symptomatique à ce titre que l'invocation d'un « intérêt supérieur de l'enfant » se limite ainsi aux enjeux de violence et de harcèlement, sans être accompagnée d'une prise de conscience de leurs besoins hors enseignement au sens strict. Ainsi, des questions essentielles pour les besoins des enfants, comme celle de la santé mentale, celle du temps de l'enfant ou encore celle du rythme de la journée, ne sont toujours pas pris en charge par l'institution scolaire.

Ce refus de prendre au sérieux la qualité de vie des élèves dans l'enceinte scolaire a un effet sur l'ensemble de la communauté éducative. Il s'accompagne d'une perte de sens généralisée ressentie par des agents, mis dans l'incapacité de réaliser leur mission au contact quotidien des enfants. Outre la stagnation de la rémunération et la précarisation croissante du corps enseignant comme des personnels d'accompagnement, qui sont de moins en moins titulaires de leur poste, l'augmentation de la taille des classes – d'en moyenne un élève par classe au collège comme au lycée général et technologique depuis 2010 – dégrade les conditions de travail. La conséquence de cette dégradation progressive sur l'attractivité des métiers est immédiate : le nombre de candidats présents aux concours de l'éducation nationale a été divisé par deux par rapport à la moyenne des années 1995-2005. Derrière l'idée de « vocation » des professeurs, l'école n'a pas investi l'ensemble de ses agents d'une mission au services des publics, dont le délitement du lien entre les personnels, les élèves et leurs parents n'est qu'un symptôme. ■

# PLAN DU CHAPITRE ÉDUCATION

## 01

### LES BESOINS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

#### **Une dynamique démographique fortement marquée par la massification scolaire**

- 1 — Aujourd'hui, 80 % d'une classe d'âge a le baccalauréat, pour moitié un baccalauréat général et pour moitié un baccalauréat technologique ou professionnel
- 2 — Les déterminants de la massification scolaire : une politique publique volontariste qui accompagne les souhaits de hausse du niveau de qualification
- 3 — Les effets paradoxaux de la massification scolaire par rapport à l'emploi : un rendement décroissant des diplômés

## 02

### LES BESOINS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

#### **Une acquisition des contenus marquée par des lacunes générales en matière de compréhension**

- 1 — Une "transmission de connaissances" complexe qui ne saurait être réduite à celle des "fondamentaux"
- 2 — Une absence d'amélioration de la transmission des connaissances en France
- 3 — Les déterminants de l'acquisition des connaissances : des lacunes en compréhension

## 03

### LES BESOINS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

#### **Le bien-être des élèves, un impensé de l'école française**

- 1 — Quand l'école peut devenir un lieu de mal-être : une prise de conscience récente
- 2 — Des pistes d'explication à la souffrance exprimée par les jeunes
- 3 — Les effets encore mal connus du mal-être scolaire : phobie scolaire, décrochage et justification du recours au privé hors contrat

# 04

## LES INÉGALITÉS FACE AU SYSTÈME SCOLAIRE

### Un déplacement depuis le niveau de diplôme vers la nature de celui-ci

- 1 — Un déterminisme social persistant et qui se renforce
- 2 — Un déplacement des inégalités vis-à-vis du diplôme
- 3 — Une mixité sociale stable dans le secteur public, en reflux dans les établissements privés

# 05

## EDUCATION PRIVÉE

### Homogénéité croissante du privé sous contrat, croissance forte de l'éducation hors contrat et essor des cours privés

- 1 — Une école privée sous contrat largement financée par les pouvoirs publics, malgré une mixité sociale en reflux
- 2 — Des scolarisations hors contrat et en famille qui touchent des publics différents et qui, bien que marginales en volume, connaissent une forte dynamique
- 3 — Quand l'école ne suffit pas : l'essor des cours privés alimenté par le levier fiscal

# 06

## LES PROFESSIONNELS DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

### Des conditions de travail dégradées et une perte d'attractivité des métiers

- 1 — Une communauté éducative relevant de deux catégories d'employeurs et, en ce qui concerne l'Éducation nationale, en voie de précarisation
- 2 — Une rémunération en baisse et des conditions de travail dégradées qui éclipsent le fort sentiment de sens dans leur travail des enseignants
- 3 — La perte d'attractivité du métier d'enseignant

# ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

## L'essentiel

**La démocratisation de l'enseignement supérieur en France s'est intensifiée à partir des années 1960, entraînant une augmentation significative des effectifs étudiants et un accroissement des besoins de financement.**

En 1960, environ 300 000 étudiante-s étaient inscrite-s dans les universités françaises, alors qu'en 2024, ce chiffre frôle les 3 millions, soit 10 fois plus en une soixantaine d'années. Cette croissance a été soutenue par des politiques d'investissement immobilier et en personnel, qui ont permis une inversion de la stratification éducative : de 50 % de la population avec au plus une formation primaire, 10 % de bachelier-ère-s et 5 % de diplômé-e-s du supérieur dans les années 1960, cette proportion s'établit actuellement respectivement à 5 %, 85 % et 50 %. Cet accès élargi s'est fondé sur une multiplication des filières d'enseignement supérieur, accompagnée par une diversification sociale et culturelle des étudiante-s. Alors que la dynamique de massification est désormais très ralentie, la diversification s'est accompagnée de défis importants en termes d'adéquation des moyens avec les besoins, d'orientation des politiques publiques, et de définition des objectifs de l'enseignement supérieur.

**Si les besoins des étudiants ont augmenté, tant en matière de pédagogie que de vie étudiante, les moyens alloués restent insuffisants.**

**En matière de pédagogie, le montant des dépenses par étudiant-e en enseignement supérieur a diminué depuis les années 2010, passant de 13 370 euros en 2010 à 12 250 euros en 2022.** La majorité des dépenses concerne les salaires du personnel enseignant, dont les effectifs n'ont pas suivi la croissance du nombre d'étudiants, menant à un recours accru aux heures complémentaires et aux vacataires, donc aux postes précaires. Le sous-financement de l'enseignement supérieur par rapport à ces besoins a donné lieu à une baisse du taux d'encadrement pédagogique de 17 %, passant sur la période de 3,7 à 3,2 titulaires pour 100 étudiante-s, conduisant à une dégradation des conditions d'études, impactant la qualité de l'enseignement et la réussite des étudiante-s. **Il faudrait ouvrir près de 8 300 postes pour retrouver les taux d'encadrement de 2010.**

**La vie étudiante, qui comprend les conditions de la vie quotidienne des étudiant-e-s : se loger, se nourrir, se vêtir, se déplacer, former des liens sociaux..., dispose quant à elle d'un budget dédié de 700 millions d'euros.** Ce dernier ne reflète toutefois qu'une partie des dépenses, et manque encore d'une définition réglementaire précise, ce qui nuit à la bonne appréhension de cette politique. La multiplicité des organismes et des dispositifs, sociaux notamment, dédiés aux étudiante-s ajoute à la complexité de ce service et le rend moins accessible et difficilement pilotable. L'accès aux dispositifs d'aide est très inégal d'un territoire

à l'autre, et la crise sanitaire a accentué la précarité étudiante : en 2023, **1 étudiant-e sur 10 déclare rencontrer de grandes difficultés de logement, près de 1 sur 4 déclare avoir eu besoin d'une aide alimentaire, et près d'un tiers déclare rencontrer des difficultés financières.** Les politiques publiques peinent également à couvrir les besoins de santé : par exemple, on compte seulement **1 équivalent temps plein de psychologue pour près de 15 000 étudiant-e-s,** soit un taux d'accès au service 10 fois inférieur aux recommandations internationales.

**Enfin, la stagnation des moyens alloués à l'enseignement supérieur n'a pas permis de réaliser les investissements nécessaires dans le parc immobilier public,** les étudiant-e-s comme les enseignants et personnels exercent donc dans des conditions parfois fortement dégradées. Ainsi, en 2022, plus du tiers du parc immobilier des universités se trouvait dans un état peu ou pas satisfaisant, ce qui pose également problème du point de vue de l'adaptation du parc au réchauffement climatique ainsi que de la rénovation énergétique du bâti. En 2024, seuls 80 millions d'euros ont été consacrés à des opérations de réhabilitation, pour un besoin total estimé à 7 milliards d'euros. Les dépenses de l'enseignement supérieur public permettent principalement de payer les salaires des enseignants, encadrants, vacataires et personnels administratifs, et ne relèvent que marginalement de l'investissement (bâti, équipements...).

**La croissance démographique des effectifs étudiants, portée par l'arrivée des jeunes nés au début des années 2000, n'a donc pas conduit la puissance publique à augmenter les moyens pour absorber le flux mais plutôt à parier sur l'émergence d'une offre privée.** D'après le MESRI, la part des étudiants dans le privé viendrait en effet de dépasser les 25%, alors qu'elle n'était que 12% au début des années 2000. De plus, le sous-investissement de la puissance publique dans le secteur implique mécaniquement une dégradation de ce service public, qui a des effets différenciés en fonction des établissements. En effet, ces derniers sont en concurrence les uns avec les autres, publics comme privés, pour attirer étudiants, enseignants-chercheurs et sources de financements au sein d'une offre de formation initiale regroupée sur la plateforme Parcoursup, sans pour autant réussir à résoudre le problème d'ensemble de l'insuffisance des moyens. La perspective du tassement du nombre d'étudiant-e-s à venir puis de sa diminution ne saurait constituer un argument suffisant pour éviter ce débat.

## Malgré la massification de l'accès à l'enseignement supérieur, les inégalités sociales perdurent

Malgré la démocratisation des études supérieures depuis les années 1960, la part des enfants de cadres ou de professions intermédiaires détenant un diplôme d'enseignement supérieur (67 %) reste près de deux fois supérieure à celle des enfants d'ouvriers ou d'employés (37 %), et trois fois supérieure concernant les diplômé·e·s d'une grande école (16 % contre 5 %). Les inégalités de genre s'inscrivent essentiellement dans des logiques de disciplines, certaines étant très féminisées quand d'autres restent essentiellement masculines. La massification n'a donc pas empêché le maintien d'une hiérarchie fondée sur l'origine sociale et sur le genre. Ces deux critères influencent largement la répartition des étudiant·e·s au sein de filières dont la représentation sociale, les moyens d'enseignement et les débouchés sont inégaux. La démocratisation ségrégative, mise en évidence concernant l'enseignement primaire et secondaire (P. Merle, 2003), semble donc bien à l'œuvre dans le supérieur : l'accès aux études s'est nettement ouvert socialement (démocratisation), mais le parcours des étudiants reste largement déterminé par leur origine sociale et par leur genre (ségrégation). Les dispositifs d'action publique échouent à réduire ces inégalités et conduisent parfois à les amplifier.

## L'émergence de l'offre privée lucrative, en concurrence avec l'enseignement supérieur public, pourrait accroître les inégalités sociales en plus de soulever des interrogations quant à son financement

Si les moyens alloués à l'enseignement supérieur public stagnent, les financements publics octroyés au secteur privé ont massivement augmenté, notamment à travers la réforme de l'apprentissage de 2018. Le nombre d'apprentis a doublé entre 2020 et 2023, portant le coût public de l'apprentissage à 17 milliards d'euros par an pour un million d'apprentis, soit autant que le budget de toutes les universités pour 1,6 million d'étudiant·e·s, pour des formations développées pour plus de moitié à niveau post-bac. Ce développement a profité plus que proportionnellement au secteur privé à but lucratif, dont plus de la moitié est contrôlé par quatre grands groupes, attirant investisseurs et anciens cadres de la haute fonction publique. Les collectivités locales participent également au financement de l'offre privée, en espérant attirer de futurs jeunes actifs sur leur territoire. Le recul de l'encadrement normatif et l'absence de contrôle effectif par l'État permet à un nouveau secteur privé lucratif de se développer fortement y compris par des stratégies de marketing agressif, voire des pratiques commerciales trompeuses, sans évaluation publique de la qualité de la formation ou du diplôme.

**Le développement de cette offre privée risque d'accroître les inégalités sociales dans l'enseignement supérieur.** En effet, il bénéficie davantage aux étudiants engagés dans des parcours post-bac (niveau licence ou master), plutôt qu'aux élèves issus de formations professionnalisantes courtes qui connaissent traditionnellement davantage de difficultés d'accès à l'emploi. La réforme de l'apprentissage de 2018 a amélioré l'insertion professionnelle des jeunes qui en ont le moins besoin : la Cour des Comptes relève que les effectifs engagés

dans un parcours de niveau master (bac +5) ont été multiplié par plus de 2, tandis que le nombre de jeunes préparant un diplôme de niveau CAP ou baccalauréat est, elle, restée stable. Or, si l'apprentissage permet d'améliorer la qualité de l'emploi obtenu à l'issue de la licence ou du master (rémunération, type de contrat), son impact sur l'emploi est marginal pour ce type de diplôme, contrairement aux formations de niveau baccalauréat ou équivalent.

## Des réformes incessantes sans débat public, et une crise d'identité sans solution à ce jour

**En France, l'enseignement supérieur est traditionnellement conçu comme un pilier de l'émancipation individuelle et du progrès collectif. Depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, le paysage universitaire connaît de rapides et profonds bouleversements**, à travers la nouvelle place accordée à l'offre privée, la concurrence entre établissements, l'internationalisation des échanges ainsi que l'évolution des objectifs assignés à ce service public, désormais principalement tourné vers l'insertion professionnelle. 11 modifications de ses missions et objectifs ainsi qu'une quinzaine de réformes de fond sont intervenues durant les 20 dernières années.

**La poursuite du nouvel objectif de l'enseignement supérieur, à savoir la garantie de l'insertion professionnelle des jeunes, engendre aujourd'hui des conflits dans l'attribution des ressources et dans la conception des formations.** Par exemple, les missions de réussite individuelle et d'insertion professionnelle, plus récemment inscrites dans la loi, tendent à reléguer au second plan les autres missions de l'enseignement supérieur, notamment les plus collectives, telles que l'élévation du niveau scientifique et culturel de la nation, la contribution à la réduction des inégalités et au développement d'une société inclusive, et plus globalement toute chose qui touche à la formation de citoyens émancipés. Les universités tout particulièrement traversent une crise d'identité, incarnée par un questionnement permanent quant à leur place dans le système éducatif. Le contrat social défini dans les années 1960 pouvait être formulé ainsi : *étudier est un moyen accessible à toutes et tous de s'insérer dans la société en maximisant les gains individuels et collectifs*. Or, la sélectivité croissante des universités via Parcoursup ainsi que le développement d'une offre privée le plus souvent sélective et payante, conduisent à l'abandon progressif du principe cardinal d'universalité de l'enseignement supérieur sans que ces effets soient explicités et discutés dans le cadre du débat public. ■

# PLAN DU CHAPITRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

## Introduction

### 01

#### DIVERSIFICATION DES FILIÈRES

**La massification de l'enseignement supérieur a conduit à un renversement de la stratification éducative et à une diversification des filières de l'enseignement supérieur**

- 1 — La massification de l'enseignement supérieur est mise en œuvre entre 1960 et la fin des années 1990 en France ..... 13
- 2 — La massification aboutit à un renversement de la stratification éducative de la société ..... 14
- 3 — La massification s'accompagne aussi d'une diversification des filières et parcours ..... 15

### 02

#### BESOIN DES ÉTUDIANTS

**Les besoins en matière de conditions de vie des étudiant·e·s, essentiels pour la réussite, sont insuffisamment couverts**

- 1 — La vie étudiante : un concept mouvant tendant à une perception globale des conditions de vie des étudiant·e·s ..... 17
- 2 — Une organisation de la vie étudiante peu efficace du fait de répartitions complexes et de dispositifs nombreux ..... 18
- 3 — Le constat de conditions de vie dégradées pour les étudiant·e·s ..... 20

### 03

#### MANQUE DE MOYEN

**Des moyens en progression qui restent insuffisants par rapport aux besoin**

- 1 — Une croissance globale des moyens de l'enseignement supérieur, dont le montant par étudiant·e s'érode à partir des années 2010 ..... 25
- 2 — Une dégradation de l'encadrement pédagogique et administratif des étudiantes et étudiants à rebours des objectifs affichés de politique publique ..... 26
- 3 — Des moyens qui restent insuffisants pour offrir des conditions d'étude de qualité et engager la rénovation des universités ..... 30

# 04

## INÉGALITÉS SOCIALES

### Malgré la massification de l'accès à l'enseignement supérieur, les inégalités sociales perdurent

- 1 — À long terme, une diminution des inégalités sociales d'accès à l'enseignement supérieur qui restent malgré tout très marquées. ....33
- 2 — La persistance d'inégalités sociales et de débouchés entre les différentes filières .....35
- 3 — Les dispositifs mis en place par l'ESR pour limiter les inégalités échouent à les réduire significativement, voire contribuent à les renforcer ..38

# 05

## ESSOR DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

### Un développement de l'enseignement privé à but lucratif : une dérégulation coûteuse sans contrôle sur la qualité des formations

- 1 — Un triplement du nombre d'étudiant·e·s inscrit·e·s dans le secteur privé en 25 ans, une tendance amorcée par la mise en concurrence des organismes de formation au début du siècle et accélérée par le récent développement de l'alternance ? .....43
- 2 — Un secteur dominé par de grands groupes dont les pratiques commerciales et d'enseignement sont peu régulées .....47
- 3 — Une dérégulation qui dégrade la lisibilité de l'offre de formation et empêche un contrôle sur la qualité de l'enseignement .....48

# 06

## CRISE ET APPAUVRISSMENT

### Des missions en mutation, qui conduisent à une crise d'identité des universités, et un appauvrissement du système d'enseignement supérieur

- 1 — Une multiplication des missions et des objectifs assignés au service public de l'enseignement supérieur qui se révèlent contradictoires et traduisent l'absence d'orientation politique officielle ..... 51
- 2 — Des objectifs en apparence consensuels, mais dont la traduction en indicateurs de performances entraîne des conséquences discutables ... 53
- 3 — Une modification du contrat social sans débat ni transparence .....54

# TRAVAIL / EMPLOI

## L'essentiel

Le travail est un enjeu central du débat public en France : le niveau des salaires préoccupe neuf Français sur dix, tandis que l'inquiétude vis-à-vis du chômage, si elle a diminué en dix ans, continue de concerner deux Français sur trois (DREES, 2022<sup>1</sup>). La question du travail, de ses conditions et de sa soutenabilité ont été au coeur des récents débats sur la réforme des retraites. L'action publique en la matière tend à se concentrer pourtant sur un unique objectif : l'augmentation du taux d'emploi, soit le nombre de personnes en emploi par rapport à la population totale, *via* une réduction du coût du travail, une diminution de règles protégeant les travailleurs et par des incitations à l'embauche, mais le plus souvent au détriment de la qualité des emplois et des conditions de travail.

Le vieillissement de la population et la crise écologique appellent cependant une approche plus équilibrée des moyens déployés entre emploi et travail pour assurer la durabilité des politiques de l'emploi et du travail.

### Travail et Emploi sont deux politiques publiques dont l'histoire, les modalités et les objectifs diffèrent

**La politique du travail**, plus ancienne (XIX<sup>e</sup> siècle) garantit des droits et des protections communes à tous les travailleurs ;

**Les politiques de l'emploi**, plus récentes (années 1960) visent à la fois à lutter contre le chômage et à inciter les employeurs à embaucher. Le principal objectif visé est l'augmentation du taux d'emploi.

L'augmentation du taux d'emploi et la recherche du plein emploi ont progressivement pris le pas dans les politiques publiques sur tout autre objectif visant l'amélioration de la qualité du travail et de l'emploi. Cette orientation des politiques publiques du travail et de l'emploi repose sur un sous-jacent idéologique largement partagé depuis les années 1990 :

<sup>1</sup> Baromètre d'opinion de la DREES, 2022

- **Le coût du travail serait trop élevé au regard de la productivité** notamment des travailleurs les moins qualifiés ;
- **Le modèle social français, trop généreux, découragerait la reprise d'emploi**, ce présupposé s'accompagnant souvent d'une stigmatisation de tous ceux qui ne travaillent pas ;
- **La protection des travailleurs**, et notamment le droit du travail, serait trop complexe et constituerait ainsi un frein à l'embauche.

Dès lors les politiques de l'emploi et du travail ont cherché à « alléger » le coût du travail et les règles encadrant l'emploi, dans une vision court termiste privilégiant le taux d'emploi au détriment de la qualité (du travail et de l'emploi) et de l'anticipation des besoins futurs, individuels et sociaux. Cette approche a aujourd'hui atteint ses limites, tant du point de vue des travailleurs que des entreprises et des finances publiques.

**D'autres orientations sont possibles** pour tenter de (ré)concilier besoins individuels et collectifs, notamment par un rééquilibrage des moyens publics, financiers et humains vers la politique du travail pour en améliorer les conditions (rémunération, temps de travail, qualité de vie au travail et dialogue social) et un ciblage plus marqué des aides publiques en fonction d'objectifs écologiques et sociaux, notamment *via* ces dispositifs de formation mieux ciblés.

## Des moyens publics toujours plus concentrés sur l'allègement du coût du travail

En 40 ans, les dépenses de politiques de l'emploi ont augmenté de 1 700 %, et la part allouée aux dépenses dites générales, destinées à renforcer les incitations au retour à l'emploi ou à réduire le coût du travail, a plus que triplé ces vingt dernières années en points de PIB.

Au sein cette forte hausse, ce sont les dépenses liées aux mesures générales d'« allègements » du coût du travail qui ont le plus augmenté, suivies des compléments aux bas salaires (prime pour l'emploi puis prime d'activité) et des exonérations concernant les services à la personne. Ciblées initialement sur les salaires inférieurs à 1,2 Smic, les dispositifs d'allègements de cotisations sociales se sont progressivement étendus pour concerner une très large partie des salariés, et ce, alors que leurs effets sur les différents types d'emplois ne font pas l'objet d'un consensus scientifique, et qu'aucune stratégie n'a été prévue pour maîtriser leurs effets secondaires. Ils touchent aujourd'hui plus de neuf salariés sur dix, sans aucune contrepartie pour les entreprises, et le coût pour les finances publiques n'a fait que croître, passant de 1,1 point du PIB en 2004 (soit plus 16 milliards) à 2,8 points en 2022 (plus de 70 milliards).

Les moyens alloués à la politique du travail restent eux très modérés sur la période, la « simplification » étant l'objectif principal assigné à cette politique publique. Cette volonté de simplification a débouché sur une fragmentation des règles du droit du travail qui sont devenues de ce fait plus complexes. Elle a par ailleurs ouvert des brèches dans l'égalité de protection des salariés, et s'est accompagnée d'une réduction des outils et des moyens dont dispose l'État pour contrôler les entreprises et pour sanctionner les employeurs qui y dérogent.

## Un objectif de quantité au détriment de la qualité

Si le taux d'emploi a augmenté de 4 points en 20 ans, la focalisation sur la baisse du chômage et l'augmentation du taux d'emploi a conduit à négliger les questions de qualité :

- **qualité du travail** : si l'exposition à des risques professionnels — physiques ou psychosociaux — a un peu baissé ces vingt dernières années, la France apparaît comme la lanterne rouge en Europe en matière de contraintes supportées au travail (postures douloureuses, gestes répétitifs, contraintes psychiques...) mais également de reconnaissance et de soutien au travail (cf. l'enquête européenne sur les conditions de travail) ;
- **qualité de l'emploi** : fragmentation des statuts d'emploi, développement de l'intérim et des contrats de plus en plus courts, sous-emploi, modération salariale et augmentation du nombre de travailleurs à bas salaires... l'emploi est devenu la variable d'ajustement de la compétitivité française, au détriment des enjeux de compétitivité hors coût
- **persistance de fortes inégalités d'accès à l'emploi et dans l'emploi**, avec une concentration de conditions d'emploi et de travail moins favorables sur les femmes, les immigrés et leurs descendants, les jeunes les moins qualifiés, les travailleurs en situation de handicap et les seniors.

Si le taux de chômage est resté contenu depuis 20 ans autour de 8 % (avec des pointes à plus de 10 % au milieu des années 2010), **le nombre de demandeurs d'emploi a lui fortement augmenté depuis 15 ans**, avec une part croissante d'entre eux cumulent un travail avec leurs allocations. La porosité des statuts à la frontière de l'emploi et du chômage a conduit à une extension du domaine du chômage, avec aujourd'hui **près d'un demandeur sur deux en emploi**.

En diminuant le coût des salaires les plus bas et en facilitant le recours aux emplois précaires ou partiels, ces politiques de l'emploi ont encouragé les entreprises à privilégier le travail de faible coût et faible qualité, y compris dans des segments abrités de la concurrence internationale. Elles incitent les entreprises à se positionner sur des segments de bas et milieu de gamme, et à développer des emplois peu qualifiés, alors même que le niveau de qualification de la population active continue d'augmenter (cf. chapitre Éducation du Rapport sur l'état des services publics).

## Des effets pervers dont les coûts pour la collectivité sont masqués mais massifs

Cette focalisation sur le travail considéré comme un coût à réduire, et sur les protections des travailleurs comme des freins à lever induit des **coûts** rarement mis en regard des résultats obtenus en matière de taux d'emploi :

- **la compensation des exonérations et réductions de cotisations sociales par l'État** : au total, les allègements de cotisations entraînent pour la Sécurité Sociale une moindre recette qui atteint plus de 73 milliards d'euros pour l'année 2023<sup>1</sup>, globalement compensée par l'État et donc financée par les impôts et par la dette publique ;
- **le coût du mal travail** et sa prise en charge par la collectivité au sens large recouvrent

<sup>1</sup> PLFSS 2024, annexe 4

à la fois les maladies et journées de travail perdues mais également les sorties précoces du marché du travail pour raisons de santé<sup>1</sup> ;

- **le coût des compléments de salaires pris en charge par l'État lorsque la rémunération des travailleurs est insuffisante à cause de la faiblesse des salaires horaires ou du nombre d'heures de travail proposés.** Ainsi, la prime d'activité, perçue par les travailleurs qui gagnent moins de 50 % du SMIC, concerne 5 millions de foyers et coûte de plus de 10 milliards d'euros par an.
- **l'insuffisant investissement dans la formation comme levier de mobilité et de sécurisation des parcours individuels.** Point faible de la réforme de 2018, le développement des compétences des salariés a vu ses ressources issues des contributions obligatoires des entreprises se réduire<sup>2</sup>, contraignant l'État à débloquer des financements exceptionnels pendant la crise sanitaire pour y pallier via le FNE Formation.

Cette logique toujours plus coûteuse pour les finances publiques apparaît aujourd'hui à bout de souffle, tant pour les travailleurs que pour les entreprises. Elle a en outre conduit les pouvoirs publics à intervenir de manière croissante pour en contenir les effets pervers affaiblissant de fait le rôle des institutions du marché du travail, au premier rang desquelles les organisations syndicales.

## Renverser la perspective : mettre les politiques publiques au service des besoins individuels et collectifs

Pour que chacun puisse réellement vivre de son travail — c'est-à-dire bien en vivre et bien le vivre —, il apparaît nécessaire de dépasser la vision dominante actuelle, court-termiste et focalisée sur le coût du travail, pour **réinvestir des objectifs ambitieux de qualité des conditions d'exercice du travail et de qualité de l'emploi, et se préparer aux deux grandes mutations en cours : le vieillissement de la population active et la transition écologique.** Ces deux transitions ont en commun de forts besoins d'emplois à horizon de 10 ans et des tensions de recrutement déjà existantes (notamment dans le secteur de BTP, la réparation, le soin et les services à la personne), et susceptibles de s'accroître à l'avenir. Améliorer la qualité des emplois des secteurs concernés permettrait à la fois de s'assurer d'avoir les bras nécessaires pour y faire face en renforçant leur attractivité pour les jeunes comme pour les actifs en reconversion, et de réduire les coûts individuels et sociaux générés par le mal travail et la mauvaise qualité de l'emploi.

Cela nécessite de réorienter les **soutiens publics à l'emploi et à la formation** pour leur permettre de répondre à ces objectifs et à ces besoins, et de restaurer les outils et les moyens humains de la politique du travail, en associant les partenaires sociaux et les travailleurs, pour refaire du travail un levier d'émancipation individuelle et collective. ■

<sup>1</sup> Flamand J. (2023), *Fin de carrière des seniors : quelles spécificités selon les métiers ?*, Note d'Analyse, [France Stratégie](#), n°121.

<sup>2</sup> « La formation professionnelle des salariés », [Cour des comptes](#) (2023).

# PLAN DU CHAPITRE TRAVAIL/ EMPLOI

## Introduction

### 01

#### GAGNER SA VIE

**Le prix du travail :  
une tendance  
à la compression  
des salaires,  
subventionnée par  
les finances publiques**

- 1 — La réduction du « coût du travail » : une priorité politique financée par les deniers publics ..... 13
- 2 — Un phénomène de trappes à bas salaires, compensé en partie par des prestations sociales ..... 15
- 3 — Un rapport de force paritaire en faveur des employeurs ..... 20

### 02

#### AVOIR UN EMPLOI

**Accéder à l'emploi :  
mais à quels emplois ?**

- 1 — Hausse du taux d'emploi mais dégradation de la qualité des emplois. .... 22
- 2 — La persistance des inégalités d'accès à l'emploi et dans l'emploi ..... 25
- 3 — Extension du domaine du chômage ..... 27

### 03

#### ÊTRE BIEN AU TRAVAIL

**Travailler,  
mais à quel coût ?**

- 1 — Le coût du mal travail ... 31
- 2 — Une qualité des emplois déconnectée de leur utilité sociale ..... 33
- 3 — Le sens du travail, un enjeu croissant du débat public ... 35

# 04

## POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI

**Des dépenses en hausse, principalement orientées sur les incitations à l'embauche, sans préoccupation suffisante de la qualité des emplois et des besoins sociaux**

- 1 — Des dépenses massivement orientées vers l'incitation à l'embauche.....39
- 2 — Le manque de ciblage des objectifs et moyens alloués aux dépenses générales en faveur de l'emploi .....42
- 3 — Des dépenses de formation insuffisamment connectées aux besoins de sécurisation des transitions professionnelles ...44

### Annexes

- Annexe 1** : Le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) et l'inscription à France Travail (ex-Pôle emploi) sont deux concepts différents..... 68
- Annexe 2** : Le Service public de l'emploi : un budget en hausse, une subvention pour charges de service public en baisse..... 69
- Annexe 3** : les quatre programmes budgétaires de la mission Travail et Emploi ..... 72

# 05

## POLITIQUES PUBLIQUES DU TRAVAIL

**Au nom de la « simplification », un éclatement des normes et une réduction des moyens de contrôle**

- 1 — Simplifier le code du travail, mais pour qui ? ...49
- 2 — Baisse des moyens et des outils de contrôle de l'État..... 51
- 3 — Affaiblissement de la place des organisations syndicales, dans l'entreprise comme au niveau national .....54

# 06

## FACE AUX TRANSITIONS

**Des politiques publiques à côté des besoins**

- 1 — Connecter les politiques publiques de l'emploi aux besoins à pourvoir à moyen terme .....57
- 2 — Connecter les dépenses de formation à ces besoins ....60
- 3 — La qualité de l'emploi et des conditions de travail, un levier pour réconcilier besoins individuels et sociaux .....63

# SÉCURITÉ / JUSTICE

## L'essentiel

Les services publics de la sécurité et de la justice sont au cœur du contrat social. Ils ont pour mission de maintenir la paix, de contribuer à la sécurité de chacun et d'assurer l'application équitable des lois votées par le Parlement représentant le peuple. Leur bon fonctionnement constitue une garantie essentielle du respect des droits et des libertés, en particulier des plus vulnérables, et contribue à la confiance dans les institutions, condition de la cohésion de la société.

Le budget de la justice représente 9,3 milliards d'euros en 2023, soit 0,21 % du PIB et 73 € par habitant, pour une moyenne des 46 pays du Conseil de l'Europe de 78 euros; les effectifs sont composés notamment d'environ 9 000 magistrats (2022) et 10 000 greffiers; en 2021, plus de 2 millions de décisions de justice ont été rendues en matière civile et commerciale, 286 403 affaires ont été réglées par les juridictions administratives et 555 078 condamnations ont été prononcées.

Les moyens consacrés par la collectivité publique aux forces de sécurité intérieure (hors sécurité civile et police municipale) représentent près de 22,5 milliards d'euros en 2023, dont environ 12,4 milliards pour la police nationale et 9,9 milliards d'euros pour la gendarmerie nationale, pour des effectifs d'environ 255 000 agents (environ 151 000 pour la police nationale et 102 000 pour la gendarmerie).

**Le "besoin de sécurité" est une notion particulièrement débattue dans l'espace public. Malgré la baisse tendancielle du nombre de crimes et de délits et la stabilité globale de la délinquance, le sentiment d'insécurité ressenti par la population demeure élevé.**

Sur le temps long, on observe une baisse tendancielle du nombre de crimes et de délits et une stabilité globale de la délinquance. Les études montrent une raréfaction du nombre

d'homicides depuis les années 1980, avec le recul de la violence politique et du grand banditisme. Après avoir baissé de 1 400 en 2002 à 800 en 2009, le nombre d'homicides par an est à peu près stable depuis dix ans. On constate également une stabilité de la délinquance. Depuis le milieu des années 1990, le nombre de victimes de violences physiques non létales ne dépasse jamais 3 % de la population sur la France entière, avec néanmoins des disparités territoriales importantes. Par ailleurs, depuis plus de dix ans, le nombre d'agressions sans contact physique ne varie pas significativement d'une année à l'autre.

Pourtant, l'insécurité ressentie par la population française reste élevée. En 2021, date des dernières données disponibles de l'enquête Cadre de vie et sécurité, 11 % des Français ont déclaré se sentir en insécurité et 20 % considèrent que la délinquance constitue leur principale préoccupation. L'appréciation du niveau de sécurité est toutefois ambivalente. D'une part, les attentes des citoyens en matière de sécurité (et de justice) divergent considérablement en fonction de leur origine sociale et géographique, de leur âge et expérience personnelle, de leurs valeurs ou de leur sensibilité aux récits médiatiques traitant des enjeux de sécurité. D'autre part, l'accroissement du sentiment d'insécurité peut être lié à des prises de conscience ponctuelles liées à l'abaissement du seuil de tolérance de la société vis-à-vis des incivilités et plus globalement des violences – comme c'est notamment le cas des violences contre les femmes – à mesure précisément que le niveau de sécurité augmente. En tout état de cause, l'orientation des politiques de sécurité et de justice, très sensible à la pression médiatique et politique, prend encore peu en compte les besoins et la satisfaction de la population, notamment via le recours aux enquêtes de victimation.

**Dans ce contexte, malgré une augmentation récente des moyens alloués à la justice, les conditions matérielles d'exercice de ce service public restent parmi les plus dégradées des pays européens comparables.**

En particulier, les moyens actuels, constants depuis 30 ans en proportion du produit intérieur brut, ne permettent pas de faire évoluer les effectifs à la mesure des besoins

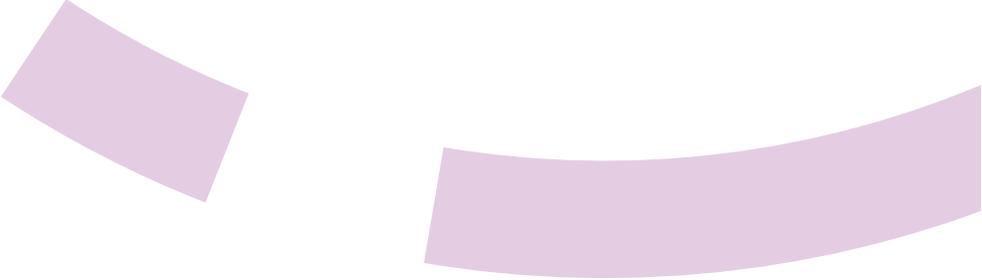
croissants – notamment au regard des évolutions démographiques et des nombreuses évolutions législatives. Ces dernières ont notamment conduit à accroître la pression sur la justice pénale, au détriment de la justice civile, en difficulté croissante, alors qu'elle concerne la plus grande part des justiciables dans leur vie quotidienne. Ainsi, par exemple, si les effectifs de juges des enfants ont augmenté de 11 % entre 2011 et 2021, le nombre de ces magistrats affectés à une activité civile n'a augmenté que de 5 %, alors que le nombre de dossiers par juge augmentait de 33 % sur la même période.

**Dès lors, la dégradation de la qualité du service public et de l'efficacité de la réponse judiciaire est continue depuis vingt ans, à la fois en termes de délais, de taux d'élucidation des affaires et d'exécution des décisions de justice.** Malgré la stabilité du nombre d'affaires, leur complexification a conduit à une augmentation du délai moyen pour obtenir une décision de justice : le délai de jugement d'une affaire civile devant le tribunal de grande instance était de 14 mois en 2019 contre 7 mois en 2005, et de 16 mois devant les conseils de prud'hommes en 2019 contre 12 mois 2005. Les taux d'élucidation des affaires connaissent une nette dégradation, en particulier dans certains domaines : le pourcentage d'élucidation des infractions économiques et financières a chuté de 16 points entre 2017 et 2022, et celui des violences sexuelles de 15 points. Cet allongement est également notable en ce qui concerne l'exécution des décisions de justice. Par exemple, en 2019, un tiers des départements français présentait des délais d'exécution des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert – des mesures de prévention dans les situation de protection de l'enfance – supérieurs à quatre mois, et au total près d'une décision sur dix était encore en attente de mise en œuvre.

Cette fragilisation du service public conduit la France à être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour infraction à certains droits fondamentaux. C'est le cas en matière carcérale : alors que le nombre de personnes détenues a crû de manière continue entre 2002 et 2020, passant d'environ 50 000 à plus de 70 000 personnes, le taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires s'élevait toujours à 115 % au 1<sup>er</sup> décembre 2021, et à 138 % pour les seules maisons d'arrêt, situation qui a conduit à plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour violation de la convention du fait de traitements inhumains et dégradants. L'allongement des délais de la justice a également conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à sanctionner la France pour non-respect du droit à être entendu par un tribunal dans un « délai raisonnable ».

**Par ailleurs, malgré un renforcement considérable des services de police et de gendarmerie dans les dix dernières années, la répartition des moyens entre les territoires et les missions traduit des priorités politiques qui ne sont pas nécessairement corrélées avec les besoins, notamment avec le niveau de gravité des préjudices causés à la société.**

Alors que le Parlement, par l'intermédiaire de la loi pénale, établit une hiérarchie dans



la gravité des faits commis, et donc des préjudices causés à la société, certains types de délinquance bénéficient d'une attention et de moyens disproportionnés par rapport à leur fréquence dans la société, sans qu'il soit possible d'établir que cela soit lié à leur gravité. Ainsi, alors que les moyens déployés en faveur de la lutte contre le trafic de stupéfiants et l'immigration irrégulière sont en augmentation constante, ceux consacrés à la lutte contre les violences familiales, les accidents mortels du travail ou encore la délinquance économique et financière sont insuffisants au regard des besoins. De même, la sévérité des peines semble différer en fonction du type de criminalité considéré et de leur degré de priorisation politique.

**Ainsi, l'évolution des besoins de la société en matière de justice et de sécurité apparaît mûe par une sensibilité accrue à la violence et à des prises de conscience successives plutôt que par une dégradation de la situation sécuritaire. Néanmoins, l'insuffisante augmentation des moyens, en particulier de la justice, et l'affectation de ceux-ci sur des priorités affichées qui se multiplient, parfois sans corrélation évidente avec la gravité des préjudices causés à la société, contribuent à une mise sous pression des professionnels de la justice et de la sécurité et à une dégradation de la qualité du service public rendu. Plus globalement, l'absence de prise en compte des besoins et des attentes de la population dans la définition des priorités de politique publique nuit à l'efficacité de ces services publics. Les inégalités d'accès et de traitement à et par ces services publics, les évolutions législatives et doctrinaires successives qui aboutissent à des restrictions des libertés publiques, ainsi que la réduction de la place de la prévention parmi les missions des acteurs de la sécurité et de la justice contribuent à l'éloignement des citoyens des institutions policière et judiciaire et à l'érosion de la confiance dans ces institutions, pourtant indispensable à leur bon fonctionnement. ■**

# PLAN DU CHAPITRE SÉCURITÉ / JUSTICE

## 01

### BESOINS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

**Une diminution sur longue période des crimes et délits, un sentiment d'insécurité qui reste élevé et une évaluation des besoins ressentis encore lacunaire**

- 1 — Sur le temps long, une baisse du nombre de crimes et de délits et une stabilité globale de la délinquance
- 2 — Le sentiment d'insécurité semble augmenter, influencé par les évolutions de la société et le traitement politico-médiatique de ces sujets
- 3 — Une prise en compte des études scientifiques et des enquêtes de victimation encore lacunaires

## 02

### ÉVOLUTION DES MOYENS

**Des augmentations de moyens importantes dans la sécurité et encore faibles dans la justice, une répartition inégale sur le territoires**

- 1 — Malgré une augmentation récente des moyens, les conditions matérielles d'exercice de la justice restent parmi les plus dégradées des pays européens comparable
- 2 — Fortement fragilisés entre 2007 et 2013, les services de police et de gendarmerie ont été considérablement renforcés ces dix dernières années
- 3 — Les moyens octroyés aux forces de l'ordre et à la justice connaissent d'importantes disparités en fonction des territoires

## 03

### QUALITÉ DE SERVICE

**Une dégradation régulière de plusieurs indicateurs clés de l'efficacité des services publics de sécurité et de justice**

- 1 — L'allongement des délais de jugement et d'exécution des décisions de justice fragilise considérablement la qualité de ce service public
- 2 — Bien qu'affichée comme prioritaire, la fonction d'investigation continue d'enregistrer des résultats en baisse, en particulier dans les affaires les plus complexes
- 3 — Les conditions de prise en charge des personnes condamnées ne permettent pas d'assurer une réinsertion de qualité et de prévenir la récidive

# 04

## ÉGALITÉ FACE À LA LOI

### De la répartition des moyens à la sévérité des peines, des inégalités de traitement en fonction des formes de criminalité

- 1 — Une attribution des moyens de sécurité tribunaire des orientations politiques
- 2 — Les moyens déployés sont très hétérogènes en fonction des types de délinquance et de mission considérés
- 3 — La sévérité des peines semble différer en fonction du type de criminalité considéré et de leur degré de priorisation politique

# 05

## RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

### Des atteintes récurrentes aux droits des citoyens et des défaillances dans la protection des libertés publiques

- 1 — La surpopulation carcérale et l'état des établissements pénitentiaires conduisent à un bafouement des droits fondamentaux des justiciables
- 2 — L'allongement des délais pour rendre la justice et les conditions matérielles d'organisation des audiences peuvent conduire à un non respect des droits fondamentaux
- 3 — Certaines méthodes et pratiques policières conduisent à des discriminations qui remettent en cause l'égalité des citoyens devant les institutions et devant la loi
- 4 — Les pratiques adoptées en matière de maintien de l'ordre, en particulier lors des manifestations, menacent l'exercice des libertés publiques et individuelles

# 06

## RAPPORTS ENTRE POLICE, JUSTICE ET POPULATION

### Une distance croissante qui nourrit une perte de confiance

- 1 — Des missions de prévention dépriorisées depuis 2003 malgré leur intérêt majeur
- 2 — Un déploiement croissant de la vidéosurveillance coûteux et aux résultats incertains
- 3 — Un déficit de confiance entre police, justice et population

# FONCTIONNEMENT ET FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS

## L'essentiel

**Loin d'être désincarné ou réductible à un concept abstrait, le service public repose pour l'essentiel sur les agents publics**, ainsi que le rappellent aussi bien la part de la masse salariale dans le budget des administrations publiques (plus de 20 % de la dépense publique) que l'organisation de nombreux services publics avec lesquels la population est en relation au quotidien (écoles, hôpitaux, forces de sécurité intérieure, administration fiscale, etc.). Ne serait-ce qu'au sein de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux<sup>1</sup>, ce sont plus de 4 millions de fonctionnaires et 1,2 million de contractuels qui œuvrent quotidiennement au service public, faisant de celui-ci, de très loin, le premier employeur sur le sol français.

A l'instar du nombre d'agents publics, les dépenses publiques ont connu une augmentation quasi-continue dans les 40 dernières années, passant de moins de 50 % du PIB au début des années 1980 à 58 % en 2022<sup>2</sup>. **Pourtant, alors que la ressource humaine est indispensable au bon fonctionnement et au dimensionnement adéquat des services publics - exigences consubstantielles de l'égalité devant le service public - force est de constater qu'elle vient à manquer.** La fermeture de services d'urgences la nuit et le week-end durant la période estivale, et même parfois en dehors, - situation qui, bien que présentée comme exceptionnelle en 2022, s'est reproduite en 2023 - constitue une illustration manifeste des conséquences directes de cette tendance.

**Cette perte du capital humain contribue aux difficultés croissantes rencontrées par les agents publics et alimente un phénomène de désaffection à l'égard des emplois publics.** La dévalorisation monétaire des emplois publics (entre 2009 et 2019, le salaire net moyen des salariés de la fonction publique est resté relativement stable alors que celui des salariés du secteur privé a augmenté de 13,1 %), la détérioration continue de la santé physique et mentale des agents (marquée par

<sup>1</sup> Et donc sans tenir compte des agents travaillant au sein de la sécurité sociale ou des grandes entreprises publiques, qu'ils soient sous contrat ou sous statut.

<sup>2</sup> Source : Insee, cité par Fipeco, "La croissance des dépenses publiques".

une augmentation continue des jours d'absence pour raison de santé – de 10 jours en moyenne par an et par agent en 2014 à 12 en 2019 – et le développement de troubles somatiques et psychiques), ainsi que l'absence de reconnaissance symbolique des agents, ont contribué à une dégradation générale des conditions de travail des agents publics. Certes, des mesures de rattrapage – notamment financières – sont ponctuellement mises en œuvre, à grand renfort de communication. Or, qu'il s'agisse de mesures catégorielles (primes) ou générales (revalorisation du point d'indice, toutefois inférieure à l'inflation), le caractère provisoire et/ou partiel de ces initiatives témoigne de la prévalence d'une logique court-termiste, insuffisante pour juguler la perte d'attractivité. En effet, si l'amélioration des conditions matérielles individuelles est évidemment souhaitable, la régénération du sens de l'action collective semble également nécessaire. La dégradation des conditions de travail empêche souvent les agents de remplir correctement leurs missions et, partant, entraîne une perte de sens préjudiciable à l'attractivité et à la fidélisation des agents du service public.

**La perte de capital humain préjudiciable au bon fonctionnement des services publics est également la conséquence de choix politiques et gestionnaires contre-productifs, contribuant à éroder la confiance de la population dans certains services publics.** Ainsi en a-t-il été de l'externalisation, consistant à substituer des prestations ponctuelles à des dispositifs pérennes. Motivés en théorie par des objectifs budgétaires, notamment des économies de masse salariale, ces choix se sont avérés particulièrement contre-productifs sur le plan financier, compte tenu notamment de la dépendance de certains pans de l'action publique à ces prestataires externes : les dépenses de conseil des ministères civils ont ainsi augmenté de plus d'un tiers entre 2020 et 2021, après avoir triplé entre 2017 et 2021. Ils se sont également avérés contre-productifs sur le plan stratégique pour l'État qui, du fait de l'association répétée de prestataires sur certains pans de politiques publiques, s'est coupé d'importantes compétences internes.

Dans le même esprit, la numérisation des services publics, pensée d'abord comme une adaptation à des besoins et usages nouveaux, paraît de plus en plus créatrice de fractures, notamment dans l'accès aux droits, à mesure qu'elle est accompagnée de la réduction des implantations physiques des services publics. La Défenseure des droits a ainsi alerté à plusieurs reprises sur les ruptures de droits constatées, et rappelé à la fois la nécessité de ne pas enfermer les administrés dans une relation exclusivement numérique et le besoin d'organiser un accompagnement humain des usagers dans leurs démarches. Si la confiance théorique reste forte à l'égard des services publics, signe d'un attachement important, la dégradation du service a des effets réels : ainsi, la confiance manifestée à l'égard des institutions policière ou judiciaire dans les baromètres des services publics tend en réalité à décroître à mesure que le contact avec celles-ci est fréquent.

**Au besoin de redimensionnement financier et humain des services publics s'ajoute désormais l'enjeu du financement d'une transition écologique socialement juste.** L'urgence écologique exige aujourd'hui d'importants investissements publics et privés, estimés au moins à 2,5 points de PIB annuels, dont 1,5 point relevant de la sphère publique, soit 70 milliards par an dont 25 à 35 d'investissements publics<sup>1</sup>. Ces investissements devront en outre être assortis de mesures d'accompagnement à destination des ménages et des entreprises les moins favorisés. C'est donc un effort substantiel qui devra être consenti pour accompagner "une mutation d'ampleur comparable à une révolution industrielle, mais plus rapide"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Les incidences économiques de l'action pour le climat, Selma Mahfouz et Jean Pisany-Ferry, 2023

<sup>2</sup> Ibid

**Or, à rebours de cette dynamique, force est de constater que les perspectives budgétaires retenues par le gouvernement non seulement ne proposent pas de financement crédible de la transition écologique** – les objectifs passés de diminution des dépenses n’ayant jamais atteints leurs cibles, il paraît peu probable que l’actuel fasse exception à la tendance – **mais reposent également sur des orientations susceptibles d’aggraver les difficultés** des services publics et structures de proximité (cf. la baisse du financement des contrats aidés prévue dans le projet de loi de finances pour 2024).

**Un changement de paradigme est non seulement possible mais également nécessaire et manifestement souhaité par une fraction majoritaire de la population.** Des propositions crédibles de recours à la dette et/ou à une fiscalité ciblée et temporaire sont discutées dans le débat public national et européen. Contrairement à ce que le Gouvernement laisse entendre pour justifier ses choix budgétaires, et ainsi que l’indique le baromètre susmentionné, en 2021, pour la 4<sup>e</sup> année consécutive, la proportion de Français qui privilégient l’amélioration des services publics, quitte à payer plus d’impôts, est supérieure à celle qui préférerait voir diminuer les impôts, quitte à ce que la qualité des services publics baisse. ■

# PLAN DU CHAPITRE FONCTIONNEMENT ET FINANCEMENT

## Introduction

### 01

#### L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

##### **Une préoccupation grandissante dans un contexte de vieillissement de ses agents**

1 — Indicateur d'attractivité de la fonction publique, le nombre de candidatures à l'entrée aux concours a été divisé par quatre depuis 1995

2 — Le défi de l'attractivité est d'autant plus crucial considérant le vieillissement des agents publics, dont plus d'un tiers a plus de 50 ans

3 — Cette dynamique de long terme est étroitement liée au nombre de postes, aux conditions de rémunération et à la capacité du service public à s'adapter aux enjeux d'avenir

### 02

#### SANTÉ ET CONDITIONS DE TRAVAIL

##### **Une dégradation de la santé au travail des agents dans les trois fonctions publiques et des politiques de prévention limitées**

1 — L'augmentation continue des jours d'absence pour raison de santé et des arrêts de longue durée dans la fonction publique est particulièrement marquée dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière

2 — La prévalence des troubles musculosquelettiques combiné à une lente prise de conscience des causes organisationnelles des risques psycho-sociaux expliquent la dégradation continue de la santé au travail au sein de la fonction publique

3 — Tardive, la réponse publique aux problèmes de santé des agents publique peine à se concrétiser

### 03

#### MASSE SALARIALE PUBLIQUE

##### **Un pilotage quasi exclusivement centrée sur des considérations de maîtrise de la croissance de l'emploi et des rémunérations**

1 — Sur longue période, la part des fonctionnaires dans l'emploi total et par rapport à la population a diminué

2 — Depuis une dizaine d'années, se matérialise une tendance haussière au recrutement de contractuels

3 — Outre la réduction des effectifs, la contrainte sur la masse salariale a également porté sur les rémunérations en baisse depuis 2000

### 04

#### EXTERNALISATION DANS LES SERVICES PUBLICS

##### **Sous-traitance et recours aux cabinets de conseil, un enjeu de souveraineté longtemps ignoré mis au jour par la crise sanitaire**

1 — Si l'externalisation constitue une composante ancienne de l'action publique, la tendance récente fait état d'une croissance bien qu'encore peu mesurée

2 — Marqueur de l'accélération de la tendance à l'externalisation, le recours aux cabinets de conseil a doublé ces cinq dernières années portant atteinte aux principes de transparence et de bonne gestion des deniers publics

3 — L'encadrement récent et concentré sur les fractions les plus médiatisées du recours aux cabinets de conseil laisse cependant en dehors de ce périmètre le secteur informatique

## 05

### FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

**Longtemps invisibilisée, l'urgence écologique exige aujourd'hui d'importants investissements publics et privés estimé à au moins 2,5 points de PIB**

1 — Des investissements publics historiquement non-calibrés selon leur impact écologique

2 — Des investissements massifs nécessaires à la transition écologique

3 — Un amoindrissement de la capacité publique à investir du fait de la diminution des ressources

## 06

### LE FINANCEMENT DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

**Une socialisation de la dépense croissante dans ses visées universelle et redistributive**

1 — Sur longue période, le système français se caractérise par une part croissante de dépenses socialisées notamment sous l'effet de l'extension du champ de la protection sociale

2 — L'universalisation progressive du financement de la protection sociale fait désormais des ménages les premiers financeurs des administrations de sécurité sociale

3 — Un renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement concomitant avec une politique de maîtrise de l'augmentation, voire récemment de diminution, des dépenses sociales ( % PIB)

## 07

### DÉFICIT PUBLIC ET MODALITÉS DE SON ÉVOLUTION

**Une priorité quasi systématique donnée à la baisse des dépenses au détriment d'éventuelles hausses des recettes**

1 — Sur longue période, un effort structurel différencié selon la majorité politique, tendant récemment à la maîtrise des dépenses

2 — Pour la période à venir, le Gouvernement fait état de perspectives de réduction inédites des dépenses et des recettes publiques

3 — Le levier fiscal demeure un tabou pour le Gouvernement, alors même que le consentement à l'impôt et aux cotisations sociales est réel sous réserve d'un système juste et redistributif

**Annexe 1 :** Le financement des services publics - de quoi parle-t-on ?

**Annexe 2 :** solde structurel et effort structurel

# Méthode

## • Qui a rédigé ce rapport, et comment a-t-il été travaillé ?

Ce rapport, initié en janvier 2023, est le fruit d'un travail collectif qui a rassemblé plus d'une centaine de personnes aux positionnements et expériences très différents : agents du service public, chercheuses et chercheurs, expertes et experts des secteurs concernés, citoyennes et citoyens, etc. Le collectif Nos services publics les a rassemblées pour leur expertise sectorielle et pour la pluralité de leurs points de vue, à l'interface entre la réalité vécue par les usagers des services publics, le travail des agents publics, les enjeux qui président à la conception et la mise en oeuvre des politiques publiques et les grandes questions de recherche dans chacun des champs concernés.

Chaque chapitre de ce rapport s'est efforcé de construire un constat « à l'état de l'art » du secteur concerné, présentant les connaissances les plus récentes et s'appuyant sur une importante masse de documentation scientifique, de littérature administrative, d'articles de presse spécialisée. Autant que cela était possible – et cela l'a été dans la grande majorité des secteurs – ce rapport s'est également appuyé sur les bases de données existantes de la statistique publique, extrêmement précieuse et permettant d'établir des constats objectivés sur le temps long. Ce rapport, établi « en chambre » et mis en discussion avec l'ensemble du collectif Nos services publics, est désormais un support de débats que nous avons à cœur de partager avec l'ensemble de la société.

## • Pourquoi s'intéresser à l'état des services publics sur le temps long ?

Les services publics font souvent l'objet d'une approche segmentée, par secteur de politique publique ou selon les compétences de chaque collectivité ou opérateur de politique publique. Rarement, les services publics sont étudiés dans leur ensemble, alors même que des lignes de force traversent l'ensemble des politiques publiques. Souvent étudiés par l'angle des moyens budgétaires, les services publics font tout aussi rarement l'objet d'une analyse globale et étayée sur leurs objectifs, sur leur capacité à répondre aux besoins de la population. Généralement jugés sur le temps d'une polémique ou d'une séquence médiatique, les services publics ne sont que très peu observés sur le temps long. Présentés essentiellement sous le prisme des « solutions » à apporter, les débats qui les concernent font trop souvent l'économie d'un diagnostic lucide, sans lequel aucune proposition ne saurait porter réellement ses fruits.

**Praticiens des politiques publiques, à tous niveaux, nous avons souhaité à bras le corps la différence massive de perception entre les enjeux des services publics tels que nous les percevons et ceux qui percent le plus souvent le mur du son médiatique.** Nous sommes convaincus de l'intérêt de faire le lien entre les enjeux qui traversent les différents services publics, à la fois pour l'analyse de ces derniers et pour comprendre les évolutions de la société qu'ils révèlent. Nous sommes persuadés du caractère indispensable du regard sur les

services publics par leurs finalités plutôt que par les moyens qui leur sont consentis. Nous constatons enfin tous les jours que les évolutions les plus structurantes des services publics ne sont visibles que sur le long terme, qui est également le temps des évolutions sociales.

Ce rapport s'attache donc à établir des constats étayés sur le temps long, considérant qu'un diagnostic pertinent est un préalable à toute proposition d'évolution efficace. Il propose au débat public un état des lieux transversal et documenté, en partant d'une analyse des besoins de la population – et en assumant le caractère fondamentalement culturel de cette notion de besoins, donc leur nature évolutive et politique. Les chapitres de ce rapport s'attachent, autant que les données le permettent, à décrire les transformations des besoins sur plusieurs décennies, dans l'idéal celles à l'œuvre sur les quarante dernières années, qui marquent une rupture avec la fin de la période de forte croissance économique dite des “Trente glorieuses”. Notre ambition est de partager et de débattre de ces constats, mais aussi, ce faisant, de déplacer le regard porté sur les services publics et d'ouvrir le débat sur les éventuelles propositions – que nous n'avons pas pour ambition de formuler ici – qui pourraient émerger d'un diagnostic partagé.

## • De quoi parle-t-on quand on parle de services publics ?

La notion de services publics est ici comprise de manière large : elle désigne en premier lieu les activités d'intérêt général assurées par la puissance publique ou qui relèvent de sa responsabilité, et donc les institutions chargées de fournir ces prestations de services et ces biens à la population. L'action publique n'est cependant pas toujours réductible à la fourniture d'un “service” : il nous a ainsi semblé indispensable d'inclure dans l'analyse les politiques publiques qui encadrent et transforment ces activités et ces institutions, mais aussi qui régulent l'action des individus et des acteurs privés.

Nous avons fait le choix d'une approche thématique – non exhaustive – des services publics, telle que peuvent la vivre les citoyennes et les citoyens au quotidien, plutôt que d'une approche par catégorie d'acteurs, qui aurait abordé plus en détail les enjeux de gouvernance mais aurait pris le risque d'être plus administrative et d'apparaître moins concrète pour la population. Les services publics étudiés dans les chapitres de ce rapport ont été choisis pour leur importance quotidienne pour la population, pour leur caractère particulièrement emblématique et pour leur capacité à couvrir une grande diversité d'enjeux : **l'éducation**, structurante pour la vie des enfants et premier poste public en matière de ressources humaines avec ses 1,1 million d'agents ; **les transports**, premier secteur émetteur de gaz à effets de serre en France, contribuant à près d'un tiers de ses émissions ; **la santé**, droit fondamental pour les citoyens et une préoccupation centrale du débat public, avec une prégnance toute particulière depuis la pandémie de covid-19 ; **la justice et la sécurité**, pouvoirs régaliens essentiels, garants de la paix publique. Pour compléter ce panorama, nous proposons également une analyse **des finances publiques et du fonctionnement** des services publics, apportant ainsi un regard transverse sur les conditions de travail des agents publics, la relation à la population et la trajectoire d'investissement dans les services publics.

## • Pourquoi parler de “besoins” quand on parle de services publics ?

Nous avons souhaité mobiliser le terme de « besoin » par opposition à l’approche aujourd’hui majoritaire dans les politiques publiques autant que dans le débat public, qui consiste à penser les services publics par les « moyens » financiers et humains qui lui sont alloués. L’effort de description et d’analyse en termes de besoins proposé par ce rapport est une première tentative pour penser les services publics, dans leur ensemble, à partir des évolutions de la société et des attentes de la population. Nous avons la conviction que cette approche, qui permet d’aborder les politiques publiques au regard des enjeux auxquels elles entendent répondre, est trop souvent perdue de vue alors même qu’elle détermine la connexion ou la déconnexion des services publics de la population. Les enjeux de moyens ne sont pas éludés dans ce rapport : ils sont approfondis dans les différents chapitres, et font l’objet du dernier chapitre, transverse. Il nous semble toutefois essentiel de replacer ces enjeux de moyens à leur juste place, et de proposer un regard nouveau sur les services publics. Ce faisant, nous proposons une vision plus concrète et pertinente du débat sur les évolutions des services publics, par opposition à celle qui se cantonnerait à constater les « augmentations » ou « diminutions » de moyens : **débattre de l’évolution des services publics n’a de sens qu’au regard des évolutions sociales auxquelles ils sont censés répondre.**

Chacun des chapitres cherche à saisir, avant toute analyse des services publics eux-mêmes, les évolutions démographiques, sociales, environnementales et technologiques qui contribuent à transformer les attentes de la population et les modalités de leur prise en charge. C’est ce que nous qualifions ici de besoins, ou de besoins sociaux. Il nous semble essentiel de déplacer le débat public sur cette notion de besoins afin de débattre collectivement et plus largement sur les enjeux auxquels le service public doit répondre. Nous n’avons pas souhaité distinguer entre des besoins essentiels ou légitimes d’une part (« progrès ») et des besoins artificiels ou illégitimes d’autre part (« régrès ») : cela nous semble être le rôle du débat public éclairé que nous espérons justement provoquer. De même, certains besoins peuvent apparaître en contradiction les uns avec les autres : c’est précisément là que naît la politique, et donc le besoin de débat démocratique.

## • Et après la publication de ce rapport ?

Ce rapport sur l'état des services publics vise à nourrir le débat public. **Le collectif Nos services publics s'attachera à le mettre en débat partout où cela sera jugé utile, dans les sphères politique, académique, administrative ou citoyenne.** Nous souhaitons mettre en discussion l'approche générale des services publics que ce rapport propose – une approche par les besoins plutôt que par les moyens – dont il nous semble qu'elle est à même de redonner du sens aux services publics, à la fois pour les agents et pour les citoyens. Nous créerons également les conditions d'une mise en discussion des constats généraux ainsi que des constats réalisés au sein de chaque chapitre de ce rapport : santé, éducation, transports, justice et sécurité, fonctionnement et financement des services publics, et ce sur l'ensemble du territoire. Nous invitons tout média, toute administration, toute organisation, toute citoyenne ou citoyen souhaitant nous proposer une discussion de cette approche, quelle qu'en soit les formes, à nous contacter sur [collectif@nosservicespublics.fr](mailto:collectif@nosservicespublics.fr), et nous nous efforcerons d'y donner suite autant que possible.

Le collectif Nos services publics compte également s'engager dans une actualisation régulière – si possible annuelle – des constats de ce rapport, ainsi que dans un enrichissement sur les nombreux secteurs ou aspects qui n'ont, à ce stade, pas pu être traités. L'ambition de ce premier rapport sur l'état des services publics sera prolongée et amplifiée : ici encore, nous invitons les personnes qui souhaiteraient nous proposer leurs contributions à nous rejoindre (adhésion au collectif possible sur notre site internet : [nosservicespublics.fr](http://nosservicespublics.fr)), à nous écrire et à nous rencontrer lors des débats publics qui seront organisés autour de la parution de ce rapport.

