



France

Tendances, Développements récents, "Feeding in" et "Feeding out"

Etude des politiques nationales

LEGROS Michel
(Ecole nationale de la santé publique)

*Avertissement: ce rapport ne reflète pas nécessairement
le point de vue de la Commission européenne ou
des Etats-membres.*

Novembre 2007



On behalf of
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Table des matieres

RÉSUMÉ	3
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME À L'ÉPREUVE DU « FEEDING IN ET DU FEEDING OUT »	4
1. PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME ET STRATÉGIE DE LISBONNE.....	4
1.1. Mise en œuvre du programme national de réforme.....	4
1.2. Développements nouveaux	6
2. « FEEDING OUT » OU QUAND L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE SUPPORTE LES POLITIQUEES SOCIALES	7
2.1. Le « feeding out », principaux aspects	7
2.1.1. Promouvoir ensemble, croissance économique et cohésion sociale	7
2.1.2. Garantir les revenus du travail.....	9
2.1.3. Création d'emplois pour les groupes vulnérables	9
2.1.4. Réduire les différences régionales	10
2.1.5. Impact sur les systèmes de protection sociale	10
2.1.6. Les politiques fiscales.....	11
2.2. "Feeding in" ou le social au service de la croissance.....	11
2.2.1. Liens avec le processus de protection et d'inclusion sociales	12
2.2.2. Les défis du rapport conjoint.....	13
2.2.3. Des exemples de bonnes pratiques	14
2.3. Gouvernance.....	14
2.3.1. Gouvernance, suivi et évaluation des politiques.....	14
2.3.2. Engagement des acteurs.....	15
2.3.3. Coordination et jonction des politiques économiques, sociales et d'emploi....	15
3. "FEEDING IN" ET "FEEDING OUT", INTERROGATION SUR LE CONCEPT.	16
SECONDE PARTIE : TENDANCES, TENSIONS, INFLEXIONS	17
1. 2006-2007: TENDANCES ET ÉVOLUTIONS RÉCENTES.....	17
2. DES TENSIONS RÉCURRENTES: SANS LOGEMENT, SANS PAPIERS, JEUNES, INSATISFACTIONS.....	20
2.1. La question des personnes mal logées ou sans logement.	20
2.2. L'immigration illégale et les sans papiers.	20
2.3. La pauvreté des jeunes	21
2.4. La question des banlieues	21
2.5. Des français souvent insatisfaits	21
3. L'INFLEXION GOUVERNEMENTALE	22
ANNEXE : 2006-2007, LÉGISLATIONS ET TEXTES NOUVEAUX	23

Résumé

1. Le rapport de suivi pour l'année 2007 du programme national de réforme français s'inscrit dans la continuité du plan présenté l'année précédente. Il en conserve les mêmes priorités inscrites dans la stratégie de Lisbonne recentrée en 2005. Confronté à des résultats orientés dans la direction souhaitée – un chômage moins fort- mais insuffisamment dynamiques, le rapport dessine plus des perspectives pour les cinq années à venir qu'il ne décrit les évolutions passées.
2. Le rapport de suivi met l'accent sur les deux priorités du gouvernement français : d'une part, la réduction des déficits publics et la maîtrise des dépenses de l'Etat et des organismes de protection sociale, le développement de l'emploi et la réorganisation du marché du travail, d'autre part.
3. Rédigé juste après l'élection du président de la République et le renouvellement parlementaire, le rapport reflète bien le portage politique fort de la stratégie de réforme développée actuellement en France.
4. L'adoption, dans des délais très courts, de plusieurs lois visant à accroître le pouvoir d'achat principalement par des mesures fiscales, à réduire l'immigration irrégulière, à modifier l'échelle des peines en matière pénale, à réformer l'organisation universitaire, s'est accompagnée d'une politique de rénovation de la gouvernance donnant une plus grande place au contrôle des politiques publiques et ouvrant des espaces de dialogue social aux partenaires sociaux et aux ONG.
5. Le rapport montre nettement que de nombreuses mesures visant à favoriser la croissance économique sont simultanément porteuses d'améliorations des conditions de vie des personnes modestes ou les plus en difficultés. C'est le cas, par exemple, de la valorisation des acquis de l'expérience, de l'intéressement et du revenu de solidarité active, de l'emploi des seniors, des personnes d'origine étrangère et des personnes handicapées, de l'égalité salariale entre les hommes et les femmes, de la prime pour l'emploi.
6. Très axé sur le travail et la croissance économique, le rapport n'évoque pas ou peu des politiques qui s'inscriraient pourtant dans cette logique du feeding out. Le logement, l'insertion par l'économique et, plus généralement, les mesures de lutte contre la pauvreté auraient pu être davantage pris en compte dans ce rapport.
7. Le rapport français témoigne d'une réelle prise en compte des défis mentionnés dans le rapport conjoint. Ces réponses mettent toutefois plus l'accent sur les dimensions économiques que sociales. Le feeding in l'emporte sur le feeding out.
8. Si l'analyse du rapport en termes de feeding in et out constitue un intéressant exercice pédagogique, elle contribue à laisser de côté des aspects du rapport qui pourraient aller en sens inverse. Ainsi, des instruments et des mesures comme les franchises médicales, certains allègements de charges, l'accroissement de la pression sur les demandeurs d'emploi et les salariés, la lutte contre l'immigration illégale peuvent rendre plus difficiles les conditions de vie des populations les plus pauvres.

Première partie : Le programme national de réforme à l'épreuve du « feeding in et du feeding out »

1. Programme national de réforme et stratégie de Lisbonne

1.1. Mise en œuvre du programme national de réforme

Le rapport de suivi 2007 du programme national de réforme 2005-2008 est daté du 15 octobre 2007, soit cinq mois après l'élection du président de la République et quatre mois après l'installation d'une Assemblée nationale renouvelée. Si ces élections n'ont pas modifié en profondeur les équilibres politiques français, le président, le gouvernement et la majorité parlementaire ont affirmé une très forte volonté d'engager rapidement une action réformatrice plus vigoureuse et une transformation plus rapide des politiques économiques, sociales et environnementales. Le rapport porte la marque de cette volonté. Bien qu'une large partie du document soit consacrée à l'évaluation des actions déjà entreprises, de très nombreux passages du rapport présentent surtout des déclarations d'intention. Le rapport est, de ce fait, plus souvent écrit au futur qu'au passé. Il précède plus qu'il ne suit.

Après la période d'incertitude qui a suivi le rejet référendaire du projet de constitution européenne, le rapport réaffirme et reconnaît, sans aucune ambiguïté, l'importance du cadre européen que constitue la stratégie de Lisbonne.

Les priorités mises en avant, tant dans les réalisations que dans les projets présentés et les stratégies esquissées, s'intègrent sans aucun problème dans les lignes directrices de la stratégie de Lisbonne redéfinie à partir de 2005. La stratégie et la présentation du suivi du Programme sont déclinées selon plusieurs axes.

Le premier de ces axes concerne les politiques au service d'une croissance soutenable et durable. Le rapport met l'accent sur la nécessité de réformes structurelles visant à améliorer la mobilisation du marché du travail, le renforcement de la concurrence, la nécessité d'un investissement plus important en recherche-développement et un assainissement des finances publiques dont l'objectif final est d'augmenter le potentiel de croissance de l'ordre d'au moins 1%. La volonté d'une maîtrise des finances publiques constitue le point d'entrée de ces politiques. Au delà de la réaffirmation de la stratégie française présentée devant l'Euro groupe, le 9 juillet dernier, le rapport rappelle l'objectif de réduire la progression moyenne de la dépense publique de moitié en volume sur la période 2008-2010 ou 2012. Cette maîtrise de la dépense publique concerne, en premier chef, l'Etat et les organismes de protection sociale, principalement l'assurance-maladie et la vieillesse. Elle passe par une amélioration de l'efficacité des politiques publiques qui aille au delà de la réforme budgétaire résultant de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le second axe prioritaire préconise le renforcement des politiques d'emploi. Bien que l'évolution du taux de chômage soit orientée à la baisse depuis plusieurs mois, cette baisse reste encore faible comparativement à d'autres pays européens. Cet axe s'organise selon quatre priorités:

- le développement de l'emploi,
- l'incitation à l'entrée, au retour ou au maintien dans l'emploi,
- l'investissement dans le capital humain,
- la réorganisation du fonctionnement du marché du travail.

Ces axes ne sont pas nouveaux. Une priorité forte leur est accordée depuis le plan de cohésion sociale de 2005 mais ils devraient être portés par les pouvoirs publics de manière plus soutenue.

Le rapport de suivi indique la troisième priorité destinée à construire une économie de la connaissance et à accroître la compétitivité de la France. Cet axe est décliné selon plusieurs priorités:

- la stimulation de la recherche et de l'innovation, principalement en favorisant le financement privé,
- l'organisation d'une meilleure gouvernance de la recherche,
- la dynamisation de la politique industrielle autour des pôles de compétitivité,
- un fort accent mis sur les technologies de communication,
- la mobilisation des PME et l'adoption d'un cadre concurrentiel plus adapté.

Ces mesures et ces politiques répondent aux recommandations du Conseil concernant la mise à jour pour 2007 des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres. Rappelons que les recommandations portaient pour la France sur les points suivants:

”Les domaines d'action du programme national de réforme français pour lesquels les défis doivent être relevés avec la plus grande priorité sont les suivants: pérenniser l'amélioration de la situation des finances publiques en veillant au respect des engagements pris par l'État et en suivant l'évolution des finances locales et des dépenses de sécurité sociale, le cadre concurrentiel dans certaines industries de réseaux et certains segments du transport, mettre en œuvre une stratégie globale à la fois pour assurer une plus grande fluidité du marché du travail et garantir les carrières individuelles, ainsi que le maintien en activité des travailleurs âgés, y compris par un meilleur accès à la formation tout au long de la vie. Dans ce contexte, il est recommandé que la France:

- assure la viabilité de ses finances publiques, en prenant en compte le vieillissement de la population, à travers la poursuite de la consolidation budgétaire et une réduction de sa dette. Le rendez-vous sur les systèmes de retraites de 2008 devra préserver les gains liés à la mise en place de la réforme de 2003,
- améliore le cadre concurrentiel dans les domaines du gaz, de l'électricité et du fret ferroviaire,
- renforce la formation tout au long de la vie et modernise la protection de l'emploi pour favoriser la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail et lutter contre la segmentation entre types de contrat en facilitant les transitions entre contrats à durée déterminée et contrats à durée indéterminée.

En outre, il est important que la France, sur l'ensemble de la période couverte par le programme national de réforme, se concentre sur: le renforcement de la concurrence dans les métiers et professions réglementés, le renforcement des politiques concernant l'amélioration de la réglementation et l'encouragement de l'esprit d'entreprise, notamment pour ce qui est de l'appui aux jeunes entreprises et la promotion de l'esprit d'entreprise dans la société, et l'adoption de nouvelles mesures pour augmenter l'offre de main-d'œuvre. »

Depuis la mise en place de la stratégie de Lisbonne et de la méthode ouverte de coordination, les agendas communautaire et français n'ont été que très rarement synchronisés. Il en va de même, une fois de plus, avec le programme national de réforme. La loi et le programme de cohésion sociales furent adoptés alors que le programme national de réforme était déjà engagé et de nombreux dispositifs sociaux avaient 2010 pour objectif alors que le PNAI s'arrêtait en 2008. Le programme de gouvernement auquel il est fait souvent référence dans le document de suivi porte sur la période 2007-2012 correspondant à la durée du mandat du président de la République. Le programme national de réforme s'arrête pour sa part à la fin de l'année 2008.

S'agissant de l'organisation générale du rapport de suivi, on notera que le document consacre la plus grande part de ses développements à la situation de l'emploi et du marché du travail. Ce point est certes comparativement préoccupant et il est en accord avec l'hypothèse de base présentée dès les premières lignes de l'introduction du rapport : « Notre moins bonne performance en termes de PIB par habitant tient à une faible mobilisation de nos ressources en main d'œuvre ». Sans remettre en question cette hypothèse, remarquons que de nombreux auteurs et analystes de la situation française mettent également l'accent sur les insuffisances de l'appareil productif.¹

Alors que le rapport met fortement l'accent sur les questions sociales liées au travail et à l'emploi, les dimensions plus spécifiques de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'apparaissent que modestement. Les principaux messages du rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, développaient des thèmes comme la pauvreté des enfants, la nécessité de ne pas conduire une politique d'accès au travail qui aggrave l'exclusion sociale des personnes les plus éloignées de l'emploi, le souci de réduire l'augmentation des dépenses de santé tout en améliorant l'état de santé de la population. L'impact des réformes en matière de santé et de retraite en matière de viabilité, de modernisation mais aussi d'adéquation aux personnes les plus vulnérables figurent dans les perspectives communautaires. Ces préoccupations ne se retrouvent que faiblement dans le rapport de suivi qui paraît plus marqué par les orientations communautaires développées dans les rapports de 2005, juste au moment de la refondation de la stratégie de Lisbonne.

1.2 Développements nouveaux

A l'exception de la permutation d'un nombre limité de paragraphes d'une partie à l'autre, le rapport de suivi 2007 utilise exactement le même cadre que le rapport de l'année précédente. De façon encore plus précise, l'examen des différents paragraphes montre de grandes similitudes d'une année sur l'autre. Cette symétrie qui traduit une plus forte continuité dans les politiques que les discours ne pourraient le laisser penser n'en contient pas moins plusieurs aspects nouveaux :

- L'expression plus nette d'une volonté d'agir sur les politiques publiques. Là où le rapport de 2006 faisait état de consensus sur la nécessité de réduire la dette, le rapport de 2007 propose des scénarios d'assainissement des finances publiques.

¹ Voir, par exemple les travaux de LE BLANC G., La France souffre-t-elle d'une mauvaise spécialisation industrielle? Institut de l'Entreprise et Cercle de l'industrie, avril 2007 www.institut-entreprise.fr/index.php?id=883

- S'agissant de la réduction des déficits de la protection sociale, alors que le rapport 2006 faisait état de résultats encourageants, le rapport 2007 constate le maintien de déficits importants et la nécessité, au delà de la loi de 2004, d'engager des mesures nouvelles.
- En règle générale, le rapport 2007 met davantage l'accent sur l'existence d'objectifs précis assignés aux politiques publiques. Ainsi, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, là encore le rapport rappelle que les améliorations ne sont pas au rendez-vous et annonce un objectif de réduction d'au moins un tiers de la pauvreté monétaire d'ici la fin des cinq prochaines années.
- Certains secteurs font l'objet d'une attention renouvelée. C'est le cas de l'environnement. Le rapport de 2007 insiste sur le fait que la France a ouvert à la concurrence, par la loi du 7 décembre 2006, la vente de gaz et d'électricité, mais au delà de ces indications un court préambule présente l'organisation d'une concertation nationale en matière d'environnement désignée sous le nom de « Grenelle de l'environnement ». Cette manifestation a largement permis aux partenaires sociaux de débattre avec les ONG et les pouvoirs publics sur les mesures à prendre pour assurer un meilleur respect de l'environnement. Elle devrait trouver un prolongement législatif dans les prochains mois.
- Dans le domaine de l'emploi, le dossier de sécurisation des parcours professionnels n'avance pas de façon significative. En revanche, le rapport met l'accent sur deux axes déjà évoqués dans le rapport précédent mais qui connaissent un regain de dynamisme. Le premier porte sur la réforme du service public de l'emploi et le second sur la relance du dialogue social.

On s'étonnera que dans ce rapport les politiques de logement ne soient mentionnées qu'au détour d'un paragraphe tant elles constituent, à la fois, un enjeu fort pour la population, un secteur dans lequel depuis 2005 un réel effort a été engagé par les gouvernements successifs, un domaine clé dans la progression ou le maintien du pouvoir d'achat et, enfin, une source d'innovation institutionnelle avec l'adoption d'une loi garantissant un droit opposable au logement.

2. « Feeding out » ou quand l'environnement économique supporte les politiques sociales

2.1. Le « feeding out », principaux aspects

2.1.1. *Promouvoir ensemble, croissance économique et cohésion sociale*

Dans le rapport de suivi 2007 du programme national de réforme 2005-2008 de nombreux aspects visent à promouvoir simultanément la croissance économique et la cohésion sociale. Le secteur de la formation est probablement celui dans lequel les mesures qui obéissent à ce double objectif sont les plus nombreuses. Les mesures d'accompagnement des élèves, qu'il s'agisse de l'institution d'un socle commun de connaissances et de compétences, le programme personnalisé de réussite éducative, les enseignements de découverte professionnelle, permettent, à la fois, une élévation du capital humain et constituent un apport important pour les enfants les plus en difficulté. Cet objectif est encore plus net pour la réduction des départs prématurés de l'école et la prévention de l'échec scolaire. Cette politique se concrétise par un plan de relance de l'éducation prioritaire qui vise à concentrer des moyens plus importants pour

les publics scolaires les plus défavorisés. Les "dispositifs-relais" qui prennent en charge des jeunes en voie de déscolarisation et le programme « Défense 2^{ème} chance » obéissent à cette même logique.

Trop peu de temps s'est écoulé depuis l'adoption de la loi du 10 août 2007 réformant la gouvernance des universités pour porter un quelconque jugement sur les effets de cette loi mais différentes mesures prises antérieurement et confirmées récemment visent à améliorer la professionnalisation au sortir de l'université et à rapprocher les universités du monde professionnel. Il est certain que la lutte contre l'échec dans le premier cycle universitaire est de nature, à la fois, à renforcer les compétences globales des étudiants tout en apportant une amélioration à la situation des étudiants des niveaux sociaux les plus modestes.

L'attention plus grande portée à l'insertion professionnelle avec la création depuis septembre 2006 d'un délégué interministériel à l'orientation, le développement de l'apprentissage depuis 2005, contribuent à améliorer l'accès à l'emploi. Des mesures ont été également mises en place depuis le plan de cohésion sociale de 2005 pour l'insertion des jeunes les plus en difficultés. Le rapport rappelle l'existence du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui a été utilisé par 122 000 jeunes en 2005 et 194 000 entre mai 2005 et avril 2006.

Toutefois, en matière de formation, le dispositif le plus innovant est sans conteste celui de la validation des acquis de l'expérience (VAE) qui permet à des travailleurs de faire certifier en terme de qualifications les compétences acquises dans leur vie professionnelle. Si ce dispositif ne semble pas bénéficier aux personnes les plus en difficultés sur le marché du travail, il permet un rattrapage et une sécurisation de trajectoire professionnelle pour des personnes qui n'avaient pu acquérir une qualification dans le système traditionnel de formation professionnelle.

En matière d'égalité de genre, la progression de l'emploi féminin n'a pas eu pour corollaire une réduction des inégalités salariales entre hommes et femmes et la part des emplois féminins de faible qualité demeure importante. Au delà de l'annonce d'une convention tripartite sur « l'égalité professionnelle et salariale entre les hommes et les femmes », le rapport rappelle l'obligation faite aux branches professionnelles par la loi du 23 mars 2006 de négocier avant le 31 décembre 2010 des mesures pour supprimer les écarts de salaire entre hommes et femmes. Quatre accords de branche ont déjà été signés concernant le travail temporaire, les banques, le crédit mutuel et la métallurgie.

L'articulation des temps privés et des temps professionnels est mentionnée dans le rapport sans faire l'objet de mesures phares et réellement nouvelles. Il aurait été intéressant de rappeler l'extension en cours des capacités d'accueil des enfants dans des crèches familiales ou collectives.

L'augmentation et la garantie des revenus du travail passent dans le rapport de suivi par la mise en avant de plusieurs mesures et dispositifs. Le développement des services à la personne qui a connu une forte accentuation depuis le plan de cohésion sociale de 2005 constitue un bon exemple de ces mesures qui, tout à la fois, proposent de nouveaux emplois, le plus souvent à des personnes à faible qualification tout en contribuant à développer le secteur économique des services. Il faut toutefois prendre des précautions, si le secteur compte environs 1,8 million de salariés, il ne s'agit pas forcément d'emploi à temps plein et la qualité des emplois reste largement perfectible.

2.1.2 Garantir les revenus du travail

Pour les bénéficiaires des minima sociaux, la garantie d'un revenu du travail passe par le développement de l'intéressement qui vise à rendre compatible, pendant une durée limitée, le maintien d'un minimum social et la rémunération liée à l'accès à un travail. Ce dispositif est élargi depuis la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) qui met en place, à titre expérimental, un revenu de solidarité active (RSA) complétant de façon pérenne les revenus des travailleurs à faibles salaires.

En dépit des mesures du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors du 9 mars 2006, de la réforme des retraites de 2003 et de l'affaiblissement des dispositifs de préretraite, l'emploi des seniors reste très en dessous des objectifs attendus. Différentes mesures sont annoncées dans le rapport comme l'autorisation de cumul emploi et retraite, la suppression de certaines limites d'âge à l'emploi, ou la suppression de la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs seniors.

La sécurisation des parcours professionnels reste pour le moment plus un objectif qu'une réalisation même si la signature de contrats de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou les contrats de transition professionnelle constituent des amorces d'une flexicurité à venir.

La réforme du service public de l'emploi est annoncée et devrait se traduire par la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC afin de créer un opérateur qui offre un service public universel et intégré pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Sans attendre cette réforme qui devra faire l'objet de négociations entre les partenaires sociaux, une convention a été signée, en date du 5 mai 2006, entre l'Etat, l'ANPE, l'UNEDIC et l'AFPA. Cette convention dont les premiers effets se font sentir permet de réduire les délais de traitement des dossiers des demandeurs d'emploi et d'avancer dans la mise en place de parcours personnalisés, d'un système de guichet unique et d'un meilleur partage des informations entre les différentes institutions.

2.1.3 Création d'emplois pour les groupes vulnérables

La lutte contre les discriminations en matière d'emploi relève maintenant de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) dont l'activité monte en charge régulièrement, principalement à la suite de réclamations à caractère ethnique ou racial. La signature de chartes d'engagement éthique en matière de lutte contre les discriminations, d'égalité des chances et de promotion de la diversité, ainsi que d'un accord national interprofessionnel sur la diversité en date du 11 octobre 2006 participent également de ce mouvement qui vise à réduire les freins à l'emploi pour les personnes d'origines étrangères.

L'emploi des travailleurs handicapés s'inscrit maintenant dans le cadre de la loi du 11 février 2005 qui renforce l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et crée des services locaux, les maisons départementales des personnes handicapées qui constituent des lieux d'accueil des personnes et des interfaces entre celles-ci et les services de l'emploi.

Le rapport n'évoque pas l'important dispositif qui figurait en bonne place dans les différents PNAI et qui est connu sous le nom d'insertion par l'activité économique (IAE), dispositif dont bénéficient un grand nombre de jeunes en difficultés.

2.1.4 Réduire les différences régionales

Les décalages entre les régions et entre les territoires sont bien identifiés en France. Une publication récente de l'INSEE montrant les différences des taux de pauvreté et d'inégalités selon les départements vient rappeler l'importance de ces disparités.² Le rapport de suivi met l'accent sur les disparités à l'intérieur des territoires urbains principalement concernés par la politique de la ville et les régions, davantage concernées par l'action des fonds structurels.

Dans les Zones urbaines sensibles (ZUS) le taux de chômage est deux fois plus élevé que dans les autres quartiers et ces quartiers cumulent les difficultés en matière de qualité de logement, de localisation et de services. Le rapport met l'accent, sans toutefois développer fortement cet aspect, sur l'intensification à venir des moyens de la politique de l'emploi dans ces quartiers.

Le rapport de suivi insiste sur l'importance des relations entre cohésion sociale et cohésion territoriale. Il rappelle l'inflexion des priorités des contrats de projets désormais recentrés sur la compétitivité et l'attractivité des territoires, le développement durable, la cohésion sociale et territoriale. Le rapport souligne surtout la convergence entre le dispositif contractuel national et les programmes européens de la politique de cohésion économique et sociale. Qu'il s'agisse du FSE et du FEDER le rapport de suivi du PNR insiste sur la congruence des projets annoncés avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne pour la période 2007-2013.

2.1.5 Impact sur les systèmes de protection sociale

Dans le processus de « feeding out », la réduction des déficits des régimes de sécurité sociale apparaît comme la condition de leur pérennisation. Les gouvernements français s'inscrivent dans cette logique dont l'apport est global pour tous les groupes sociaux concernés. Le programme national de réforme rappelle les échéances en matière de retraite. Le gouvernement maintient le rendez-vous de 2008 et cette étape devrait être préparée par une phase de concertation. La réforme des régimes spéciaux est annoncée et donne lieu à une forte mobilisation des syndicats des secteurs concernés.

A cette occasion, notons que la réforme des régimes sociaux, à l'origine conçus pour compenser des conditions particulières de travail, a permis de faire surgir un débat sur la pénibilité du travail et, par conséquent, sur l'articulation entre l'âge de départ à la retraite, l'allongement global de l'espérance de vie et la pénibilité du travail. La réforme des systèmes de retraite pourrait ainsi générer une amélioration de la situation des salariés sur la base de la qualité des conditions de travail. Le rapport national de réforme évoque cette idée d'une plus grande prise en compte de la pénibilité par les employeurs.

On peut faire un constat voisin en matière de santé. Les gouvernements successifs ont développé des programmes de maîtrise médicalisée des dépenses de santé. Si une certaine décélération du déficit de la branche assurance maladie apparaît, ces mesures ne permettent pas d'engager la réduction des dépenses de santé dont la croissance est toujours forte (+ 4,2 % en 2007 contre 3,1 % en 2006). Il resterait à démontrer que des mesures comme la généralisation du parcours de soins, la modification des habitudes des praticiens en matière de prescription, la prévention des interactions médicamenteuses chez les personnes âgées, toutes mesures qui peuvent avoir une incidence sur la santé publique, et particulièrement sur la santé

² Niveau de vie et pauvreté en France, Insee première, Paris, Insee, n° 1162, octobre 2007.

des plus fragiles. Cela n'est pas impossible mais les démonstrations scientifiques manquent encore.

2.1.6 Les politiques fiscales

Les politiques fiscales ont été un des premiers leviers actionnés par le gouvernement issu des élections de juin 2007. La loi TEPA qui vise, à la fois, la baisse des taux de prélèvement et un effet de relance de la consommation par une distribution de pouvoir d'achat supplémentaire : exonération des charges sociales et d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et du travail des étudiants, création d'un bouclier fiscal à 50 % des revenus, réduction d'impôts sur les intérêts d'emprunts immobiliers et abaissement des droits de successions et de donation, a été adoptée dans les premières semaines du gouvernement FILLON. Si ces mesures sont de nature à encourager la consommation et de ce fait la croissance, elles ne bénéficient cependant que très marginalement aux catégories de population les plus en difficultés.

D'autres mesures fiscales, en revanche, sont plus ciblées en direction des populations à faibles revenus. Il s'agit d'abord de la prime pour l'emploi dont le montant maximum a été porté de 467 euros en 2002 à 948 euros en 2007. En outre, cette prime est désormais versée sur une base mensuelle. Pour avoir une plus juste vision des politiques fiscales d'aide à l'emploi, il faut également tenir compte des très nombreux dispositifs d'allègement des charges sociales sur les bas salaires. Au total, le coût pour la collectivité des politiques d'emploi est de l'ordre de 40 milliards d'euros.

2.2 "Feeding in" ou le social au service de la croissance

Comparant simultanément l'an dernier le document de suivi du programme de réforme et le plan de protection et de cohésion sociale, nous avons indiqué que le passage de l'un à l'autre ne s'opérait pas vraiment par l'analyse des dynamiques, mais de façon plus simpliste par l'utilisation dans les deux documents de références identiques, nous avons alors parlé de « copy in » et de « copy out ». Ne disposant pas cette année d'un document identique sur l'exclusion, les retraites et les soins de longue durée, cette comparaison n'est pas envisageable. Le document de suivi du PNR 2007 met fortement l'accent sur les liens entre la croissance et l'emploi. Les interactions entre le programme national de réforme et le processus de protection et d'inclusion sociales restent modestes. En règle générale, les auteurs du rapport s'attachent plus à montrer l'impact de la régulation des dépenses sur la croissance que la façon dont cette régulation pourrait accompagner l'amélioration du service rendu à la population la plus en difficulté même si cette amélioration est implicitement présupposée.

2.2.1 Liens avec le processus de protection et d'inclusion sociales

C'est en matière de pauvreté que les interactions entre les deux processus sont les plus fortement marquées. Reprenant la communication du Haut-commissaire aux solidarités actives, au Conseil des ministres, le paragraphe consacré à la lutte contre la pauvreté rappelle l'importance qui doit être accordée à la lutte contre la pauvreté des enfants, adopte définitivement un seuil de pauvreté situé à 60% du revenu médian et rappelle enfin les orientations du rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociales :

- l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées,
- l'insertion sociale et professionnelle des jeunes,
- le développement de l'offre de logement social et d'hébergement de qualité.

En matière de système de santé et de soins de longue durée, le PNR met l'accent sur les mesures structurelles qui devraient permettre de rétablir l'équilibre des comptes de l'assurance-maladie. Le rapport rappelle les mesures prises dès juillet 2007 suite à l'avis du comité d'alerte sur le dépassement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), mais également sur l'instauration de franchises médicales qui devraient permettre de dégager des ressources supplémentaires pour le financement des plans cancer, soins palliatifs et maladie d'Alzheimer. Le rapport rappelle le basculement vers la tarification à l'activité, nouvelle clé de répartition des dépenses hospitalières.

S'agissant des retraites, le rapport rappelle que la loi du 21 août 2003 a prévu un nouveau round de discussions en 2008. Cette phase devrait être préparée par la remise à plat des régimes dits spéciaux parce qu'ils ne rentrent pas dans le dispositif d'ensemble organisé en 1945 mais protègent, souvent de façon plus avantageuse, des groupes professionnels particuliers (sociétés nationalisées : SNCF,...). La négociation de 2008 devrait conduire à un équilibre des régimes de retraite à l'horizon de 2012. A plus court terme, le rapport souligne que les nouvelles règles d'indexation entraîneront un ralentissement des prestations vieillesse et famille.

La question du logement et de l'hébergement des populations en difficulté n'est évoquée dans le rapport de suivi que de façon très lapidaire au détour d'un paragraphe. Cette mise de côté est assez étonnante lorsque l'on sait la part prise par la construction et le bâtiment dans le maintien de la croissance. De plus, la construction de logements neufs n'a jamais été aussi dynamique depuis plus de quinze années en France. L'enjeu du logement ne se situe pas seulement comme une aide à la croissance mais on sait que le logement est un facteur de cohésion sociale des plus importants.

De la même manière le rapport passe sous silence les multiples efforts d'insertion des populations étrangères qui résident légalement sur le territoire français et les débats sur l'importance de l'accueil de travailleurs étrangers à fort niveau de qualification et d'étudiants ainsi que cela apparaît dans les législations récentes et nombreuses sur les populations étrangères.

2.2.2 Les défis du rapport conjoint.

Les recommandations du Conseil concernant la mise à jour pour 2007 des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres portaient pour la France sur les points suivants :

- Promouvoir l'inclusion active, en particulier l'accès et le retour durable sur le marché du travail des personnes qui en sont le plus éloignées, avec une attention particulière pour l'intégration effective, professionnelle et socio-économique, des minorités visibles en particulier les jeunes ;
- Résorber la crise du logement, notamment dans les zones urbaines les plus exposées ;
- Assurer l'adéquation des prestations et la viabilité financière des retraites en créant les conditions qui permettront aux travailleurs âgés de prolonger leur activité professionnelle et de réagir favorablement à l'amélioration des mesures d'incitation à l'emploi dans le système des retraites ;
- Consolider la soutenabilité financière du système de santé par un approfondissement des réformes visant à assurer une meilleure coordination et intégration des parcours de soins, sur la base d'un pilotage à partir du médecin traitant qui pourrait amener, entre autres, à une rationalisation de la consommation pharmaceutique ainsi qu'une association plus directe de tous les acteurs à l'utilisation plus efficace des ressources ;
- Pour les soins de longue durée, assurer une coordination des différents acteurs de financement afin de réduire le reste à charge pour les personnes, assurant ainsi une meilleure égalité d'accès aux soins de longue durée, et de garantir la solvabilité à long terme du système dont les coûts vont nécessairement augmenter en prenant en compte les évolutions démographiques, le vieillissement de la population et les progrès médicaux et technologiques.

Confronté à ces défis, le programme national de réforme répond d'abord par l'affirmation d'une stratégie globale dont les axes principaux sont la maîtrise des dépenses publiques et la valorisation du travail. Cette stratégie est portée, depuis l'élection présidentielle de mai 2007, par une très forte volonté politique. Soulignons toutefois que le contenu du rapport de suivi de l'année 2007 s'inscrit dans le prolongement des mesures et des dispositifs mis en place depuis 2005, même s'il en renforce certains aspects.

A l'exception des mesures de relance de la construction qui n'apparaissent que de manière marginale dans le programme national de réforme mais qui figuraient dans le PNAI 2005-2008, les thèmes abordés dans les recommandations portant principalement sur l'inclusion active, la viabilité du système de retraite, la soutenabilité financière du système de santé, font l'objet de développements dans le programme national de réforme et les réponses témoignent d'une prise en compte de ces recommandations par l'Etat français. La dimension des soins de longue durée apparaît plus faiblement mais elle est intégrée dans la réflexion sur l'assurance-maladie et l'organisation du système de santé.

Si chacune des recommandations du conseil est bien abordée dans le programme national de réforme, la réponse française se focalise sur la première partie de chaque recommandation et

semble moins sensible à la seconde partie de la recommandation qui met plus l'accent sur les aspects sociaux du problème traité. Qu'il s'agisse d'inclusion sociale pour « les personnes les plus éloignées de l'emploi », ou de résorber la crise du logement, « notamment dans les zones urbaines les plus exposées », cette seconde dimension est toujours moins apparente dans le programme national de réforme. Tout se passe comme si le redressement des fondamentaux l'emportait sur l'objectif de cohésion sociale. A moyen terme, au moins, le feeding in l'emporte sur le feeding out.

Enfin, on notera que la réponse française aux recommandations du conseil se fait, le plus souvent, sur le mode de l'affirmation d'une nouvelle politique. Cette attitude est compréhensible de la part d'un gouvernement récemment installé. Il serait souhaitable de pouvoir apprécier de façon plus nette les résultats obtenus sur la base de la production d'indicateurs. Ainsi, la loi dite TEPA- Travail, emploi et pouvoir d'achat- dont le coût en année pleine devrait se situer entre 11 et 13 milliards d'euros n'a pas encore généré le « choc de confiance et de croissance » attendu. Les mesures visant à favoriser le pouvoir d'achat, en particulier la détaxation des heures supplémentaires, outre le fait qu'elles devraient bénéficier à ceux qui ont un emploi et non à ceux qui en sont le plus éloignés, peinent à se mettre en place. Les mesures incitatives à l'installation des médecins sur le territoire français qui constituait l'une des mesures phares de la dernière loi de financement de la Sécurité sociale a été abandonnée à la suite d'une grève des internes et des étudiants en médecine. On pourrait multiplier ces exemples qui témoignent de la difficulté à transformer les fonctionnements sociaux, exemples qui incitent à porter un regard aussi attentif sur les résultats que sur les annonces des politiques.

2.2.3 Des exemples de bonnes pratiques

Si le rapport de suivi présente de multiples mesures et dispositifs, il ne s'engage pas sur le chemin de la définition de bonnes pratiques. Cette position est plutôt judicieuse surtout si l'on considère que les bonnes pratiques ordinairement présentées dans les précédents PNAI sont plus souvent des bonnes pratiques auto proclamées plutôt que des pratiques évaluées et dont l'efficacité et l'acceptabilité ressortent d'un processus scientifique.

2.3 Gouvernance

2.3.1 Gouvernance, suivi et évaluation des politiques

Dès son introduction, le rapport privilégie les réformes de la gouvernance:

- pilotage plus clair du programme national de réforme dont le chef de file sera désormais le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi,
- lancement d'une vaste action de révision générale des politiques publiques dont les premiers résultats sont attendus pour mars 2008. Cette révision générale des politiques publiques a pour l'objectif d'analyser la pertinence de chaque politique eu égard à ses objectifs, ses coûts et le service rendu aux utilisateurs,
- consultation systématique des instances concernées par le PNR : comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales, Conseil économique et social, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion,

- réforme de la gouvernance des universités,
- toutes ces mesures prolongent la réforme budgétaire résultant de la loi organique des lois de finances (LOLF) dont la mise en œuvre se généralise. Cette amélioration des procédures concerne également le pilotage des finances sociales: poursuite des conventions d'objectifs et de gestion entre les caisses de Sécurité sociale et l'Etat, mise en œuvre de la loi organique sur les lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS).

On constate que cette réforme de la gouvernance repose sur plusieurs piliers. Le premier réside dans la multiplication des instruments de monitoring des politiques : audit, inspection, contrôle, mis en œuvre de façon interne ou externalisés. Le second renvoie à l'importance accordée au renouveau du dialogue social et de la mobilisation des instances de concertation.

2.3.2 Engagement des acteurs

Annoncées dès la mise en place du gouvernement, les opérations visant à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux et l'Etat se sont multipliées au cours du second semestre 2007. On retiendra particulièrement le Grenelle de l'environnement qui a mobilisé très largement les ONG de ce domaine. En matière de lutte contre la pauvreté une manifestation semblable est programmée pour 2008 dans le champ de l'insertion. Cette manifestation semble mieux accueillie par les associations que la proposition qu'elles ont déclinée de s'engager conjointement avec l'Etat dans la lutte contre la pauvreté.

Dialogue social et concertation apparaissent fréquemment dans le rapport comme des instruments d'aide aux différentes réformes à entreprendre

2.3.3 Coordination et jonction des politiques économiques, sociales et d'emploi.

La redéfinition des périmètres des différents ministères et, en particulier, la création d'un ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, la jonction entre l'emploi et les finances devraient permettre une meilleure régulation de la dépense publique. Il n'est pas certain que cette redéfinition, lorsqu'elle éclate les ministères sociaux dans quatre domaines différents, soit de nature à rendre plus aisée la jonction des différentes politiques. Le rapport ne revient pas sur des outils tels que le Document de politique transversale qui contribuent à une meilleure lisibilité des politiques engagées en matière de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale. Si elle n'apparaît pas non plus dans le rapport, l'idée de l'instauration d'une variante de la « poverty proofing » à l'Irlandaise est maintenant évoquée en France³.

³ Développée par le gouvernement irlandais dans le cadre de sa Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, cette méthode consiste à rechercher et à analyser les effets positifs et négatifs sur la pauvreté de toute nouvelle mesure et de toute politique.

3. “Feeding in” et “feeding out”, interrogation sur le concept.

Pour la seconde année, les membres du groupe des experts sur l'inclusion sont amenés à s'interroger sur le processus qualifié de « feeding in et de feeding out ». Notons d'abord que ce concept est lourd d'incertitudes et que les définitions proposées dans les guidelines et les thèmes de travail restent hésitantes. On pourrait penser que ces incertitudes tiennent à la situation française qui peine à distinguer ce qui relève de l'une et de l'autre démarche. Un examen rapide de la littérature académique ne fait pas apparaître de contenu bien réel à cette approche, sauf à y retrouver la version actualisée de relations très anciennes entre l'économique et le social.

L'examen de la politique française et des documents qui en rendent compte montre que les notions de feeding in et de feeding out peuvent être utiles pour décrire un moment de l'articulation entre le social et l'économique mais que ce concept laisse échapper des relations qui peuvent aller en sens contraire, comme si à côté du feeding in et du feeding out, pourrait parfois l'emporter une sorte de « dry in » et de « dry out », lorsque des politiques économiques se développent à l'encontre ou à côté des politiques sociales, ou lorsque des politiques dans le social ou dans un autre domaine viennent se confronter aux politiques économiques. Quelques exemples issus du PNR ou de la récente loi de finances peuvent conforter ce point de vue. Les concepts de feeding in et de feeding out constituent plus une approche pédagogique que scientifique visant à mettre en lumière les intérêts d'une jonction entre le social et l'économique

- Les allègements de charges et d'imposition pour les heures supplémentaires amélioreront le pouvoir d'achat des personnes qui ont un emploi, leur effet sera au mieux nul, voire peut-être contre productif pour les personnes sans emploi.
- Si l'instauration d'une franchise sur les dépenses de santé peut aller dans le sens d'une responsabilisation des utilisateurs, bien qu'ils ne soient pas les prescripteurs de la dépense de santé, et d'une réduction de la dépense de soins, on peut craindre que pour les personnes à très bas revenu, cette dépense supplémentaire soit une barrière de plus pour se soigner. Le souci économique l'emporterait alors sur la justice et sur la santé publique. Telle est la crainte de nombreuses associations qui interviennent dans ce champ.⁴
- L'adoption dans la loi de finance 2008 d'un nouveau régime de prélèvement libératoire à 18 % sur les dividendes aboutit de fait à ce que la progressivité de l'impôt sur le revenu pèse maintenant presque entièrement sur les revenus du travail. Cette évolution n'a cessé de s'accroître depuis la création de l'impôt sur le revenu en 1965 et la multiplication des produits financiers défiscalisés. Les revenus du capital échappent presque totalement au régime de droit commun qui ne concerne plus que les revenus du travail, en contradiction avec la primauté accordée à la valeur travail.
- Dans son dernier rapport annuel, le président de la Cour des comptes chiffrait à près de 3 milliards d'euro le manque à gagner pour la Sécurité sociale de la non taxation des stocks options soulignant qu'une telle mesure serait de nature à permettre un financement significatif de la protection sociale. Le principe d'une contribution de 2,5 %

⁴ Cette crainte doit être tempérée par le fait que la franchise ne s'appliquera pas aux femmes enceintes, aux bénéficiaires de la Couverture maladie universelle ainsi qu'aux enfants.

au titre des cotisations ouvrières et de 10 % au titre des cotisations patronales a été décidé dans le cadre des débats sur le projet de loi de finance de la sécurité sociale soit seulement un montant estimé entre 250 millions et 400 millions.

- Les notions de feeding in et de feeding out s'appliquent bien aux relations entre l'économique et le social. Les arbitrages à venir se feront probablement plutôt entre trois composantes : le social, l'économique et l'environnemental. L'élévation des normes en matière de constructions neuves devrait, par exemple, se traduire par une hausse du prix du logement (des experts parlent de 1 %), pendant le « Grenelle de l'environnement », l'instauration d'une taxe carbone compensée par une réduction de la fiscalité sur le travail a été évoquée à plusieurs reprises par des acteurs différents, cela conforte l'idée que l'examen des seules relations entre social et économique est peut être une posture en cours de dépassement.
- La recherche de productivité dans le travail génère des effets non souhaités. Les spécialistes de la médecine du travail mettent en relation l'accroissement du nombre de suicides associés au travail, la multiplication des symptômes d'une plus grande souffrance au travail comme en atteste le développement des troubles musculo-squelettiques, et la tendance à l'individualisation des postes et à l'évaluation permanente des performances.
- Enfin, le souci de lutter contre l'immigration illégale conduit en multipliant et en juxtaposant les législations à générer des tensions pour l'ensemble de la population d'origine étrangère.

SECONDE PARTIE : tendances, tensions, inflexions

1. 2006-2007: tendances et évolutions récentes

S'ils ne marquent pas un véritable retournement, les indicateurs pour la période récente traduisent plutôt une tendance à l'amélioration de la situation française. Cette amélioration est relative comparativement à d'autres pays de l'Union et, surtout, quelques indicateurs traduisent encore des signes de faiblesses.

Au premier janvier 2007, la population de la France métropolitaine et des départements d'outre mer était estimée à 63,4 millions de personnes. Les naissances, en forte augmentation en 2006, atteignent leur niveau le plus élevé depuis 1981. Le recul des décès contribue à une croissance naturelle inconnue depuis 30 ans. L'indicateur conjoncturel de fécondité atteint 2 enfants par femme. L'espérance de vie est en hausse et franchit le seuil des 77 ans pour les hommes et atteint 84 ans pour les femmes. En une année, les femmes ont gagné 3,5 mois et les hommes presque 5 mois d'espérance de vie.

Le PIB progresse de 0,5 % au premier trimestre 2007 soit une augmentation en glissement annuel de 2 % fortement appuyée sur la progression de la demande intérieure. On note également une progression de l'investissement des entreprises de 6,7 % en glissement annuel. L'inflation a continué de diminuer pour atteindre 1,1 % en glissement annuel.

On note une forte progression de l'emploi salarié marchand qui profite surtout au secteur de l'intérim. Sur un an les créations nettes d'emploi se seraient élevées de 1,4 %. Les gains de productivité sont légèrement en baisse ce qui traduit une croissance plus riche en emploi.

La baisse du chômage s'est également poursuivie en juin et juillet, de l'ordre de - 9,7 en un an. Les estimations provisoires de l'INSEE indiquaient que le taux de chômage au sens BIT se situerait à 8 % de la population active. Le nombre des demandeurs d'emploi de longue durée a reculé de 2,2 % tout comme celui des seniors (1,6 % en juin). Le nombre d'offres d'emploi reste orienté à la hausse (+ 2,5 % sur un trimestre et 5,4 % en un an). Le marché du travail connaît des tensions pour les métiers industriels, il reste stable dans le tertiaire et recule dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

En revanche l'investissement des ménages reste faible de même que la progression de la consommation des ménages qui atteint son rythme le plus faible depuis dix ans. Avec 16 milliards d'euros de déficit commercial au premier semestre 2007 après un déficit de 29 milliards d'euros en 2006, la situation française ne cesse de se détériorer. Au-delà des critiques portant sur les 35 heures et l'euro fort, les spécialistes montrent surtout l'absence de spécialisation de l'industrie française⁵.

Si le chômage est orienté à la baisse, certaines catégories restent en difficultés. Ainsi, fin juillet 2007, le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans présents sur le marché du travail était de 21 %. Alors que le nombre de travailleurs non qualifiés avait baissé depuis le début des années 80 principalement du fait de la désindustrialisation, il est en augmentation régulière depuis 1993. Ces salariés souvent précarisés et à faible formation constituent un groupe de 5 millions de personnes dans la société française⁶. Le réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation a accueilli quelque 1,15 million de jeunes de 16-25 ans en 2005, parmi eux, 960000 ont été reçus en entretien. L'action du réseau a fortement augmenté pour atteindre 3 millions d'entretiens individuels en 2005 contre 2,5 en 2004.

Le président de la République a annoncé son souhait de supprimer le dispositif de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs de plus de 57 ans. Cette mesure, juste du point de vue de l'emploi des seniors, aboutira à réintégrer près de 400 000 personnes dans les chiffres du chômage

La part des offres d'emploi sur contrat court (moins de 6 mois) continue de s'accroître.⁷ Au 1^{er} trimestre 2007, le nombre de bénéficiaires de contrats aidés et de stages de formation a, de nouveau, fortement augmenté, principalement dans le secteur non marchand. En 2006, le volume de l'intérim atteignait 602800 équivalents emploi à temps plein et se rapprochait de son plus haut niveau atteint en 2000. Il augmente pour la troisième année consécutive et touche l'ensemble des secteurs à l'exception des ouvriers non qualifiés. La durée moyenne des missions reste stable à près de deux semaines.

⁶ AMOSSE Th., CHARDON O., Cinq millions de travailleurs non qualifiés : une nouvelle classe sociale ? Paris, Centre d'études de l'emploi, 2007.

⁷ DARES, Conjoncture de l'emploi et du chômage au premier trimestre 2007- l'emploi prend le large, Préères informations, premières synthèses, n°33.1 août 2007.

Alors que la pauvreté avait légèrement diminué en 2004, elle était de nouveau en hausse en 2005 affectant 7, 136 millions de personnes soit 269 000 de plus que l'an dernier. Le taux de pauvreté qui était de 12 % en 2002 et en 2003 et de 11,7 en 2004 est remonté à 12,1 %.

Les femmes comptaient pour 54 % des personnes pauvres et les moins de 18 ans représentaient 29 % de la population pauvre tandis que 869 000 personnes de plus de 65 ans étaient dans cette situation. C'est dans la tranche des 18/24 que le taux de pauvreté était le plus fort (17,5 %) devant celle des moins de 18 ans (15,5%). En 2005, le seuil de pauvreté à 60 % correspondait à 817 € par mois pour une personne seule.

Dans le budget des ménages, la part des dépenses obligatoires comme le logement, les assurances, les remboursements des crédits ne cesse d'augmenter pour passer de 22 % en 1960 à 45 % en 2006. Ce type de charge pèse d'autant plus que le revenu est faible et peut atteindre 75 % du revenu des ménages des derniers déciles.

Les inégalités restent stables si l'on s'intéresse à la comparaison des premiers et derniers déciles mais des travaux sur les populations les plus riches montrent le fort enrichissement des 0,01 % les riches, « the winner takes all ». Entre 1998 et 2005, les 3500 foyers les plus riches de France ont connu une augmentation de leur revenu réel de l'ordre de 42,6 % alors que 90 % des foyers fiscaux n'ont eu une augmentation que de 4,6 %⁸.

Au premier juin, les prisons françaises détenaient 60 800 personnes pour 50 500 places, une augmentation constante depuis la politique pénale mise en place depuis 2002, dont un tiers sont atteints de troubles psychologiques

L'analyse de la place de la France dans les indicateurs de cohésion sociale montre que le pays occupe une place supérieure à la moyenne européenne en matière de limitation de la pauvreté et des inégalités de distribution des niveaux de vie, de qualification des jeunes, de limitation de la pauvreté au travail et de cohésion territoriale. Avec un niveau de vie des personnes âgées égal, en moyenne à 91 % du niveau de vie de la population, elle se situe un peu au dessus de la moyenne européenne. Les performances de la France sont sensiblement égales à la moyenne européenne en matière de taux d'activité de la population en âge de travailler ou de besoins de financement futurs des régimes de protection sociale. En revanche, la situation de la France est inférieure à la moyenne européenne pour les indicateurs décrivant la situation du marché du travail : taux d'emploi des travailleurs plus âgés, proportion des personnes vivant dans des ménages dont aucun n'occupe un emploi.⁹

⁸ LANDAIS C., Les hauts revenus en France (1998-2005) : une explosion des inégalités, Ecole d'Economie de Paris, 2007.

⁹ CAUSSAT L., LELIEVRE M., les indicateurs européens de cohésion sociale, Paris, Drees, Etudes et Résultats, n° 549, janvier 2007.

2. Des tensions récurrentes: sans logement, sans papiers, jeunes, insatisfactions

D'une année sur l'autre, des tensions semblables réapparaissent sur l'agenda politique et médiatique dans le champ de la pauvreté, selon leur intensité, elles peuvent donner lieu à la mise en place d'un nouveau plan ou d'un texte de loi.

2.1 La question des personnes mal logées ou sans logement.

Les loyers ont augmenté de 37,7 % depuis 1998 et de 3,5 % en 2006. Les prix des logements neufs ont augmenté de 13,7 % après une hausse de 9 % en 2005. De 1998 à 2006, la hausse cumulée des prix dans l'immobilier ancien en centre ville a augmenté de 118 % pour les maisons anciennes et de 136 % pour les appartements anciens. Cette augmentation devrait être moins forte en 2007. Le coût du logement devient l'une des préoccupations principales des ménages qui consacrent à cette dépense près du quart de leur budget. A titre de comparaison la hausse des prix à la consommation a été de 15,8 % pendant la même période. Sans atteindre la situation des Etats-Unis liée à la crise des « subprime », la hausse du coût du crédit commence à produire des effets négatifs chez les emprunteurs à taux variables, particulièrement chez les jeunes ménages, sans apport personnel et endettés pour une durée très longue de l'ordre de 30 à 35 années.

Cette situation traduit un paradoxe. Depuis 2004, le nombre de logements construits est à la hausse. Avec 421 000 logements mis en chantier, 2006 est l'année la plus faste depuis 25 ans. Pour la dixième année consécutive, la construction est créatrice d'emploi, 54700 en 2006 soit 4 % de plus qu'en 2005. En fait, une grande partie des logements construits, soit par leur localisation, soit par leur prix, ne sont que difficilement accessibles aux personnes à faibles revenus.

Demandeurs de logements, ménages mal logés, surendettement, hébergement, les tensions sur le logement concernent toute la chaîne de l'habitat. Une thèse de 2003 estimait entre 70 000 et 120 000 le nombre de personnes vivant dans des campings¹⁰, les associations indiquent que ce chiffre est largement sous estimé. Au cours de l'hiver 2006, une association jusqu'alors inconnue a mobilisé médias et personnes sans domicile en installant des tentes dans un quartier de Paris. Quelques semaines plus tard un nouveau plan pour l'hébergement des personnes sans domicile était à l'ordre du jour gouvernemental.

2.2 L'immigration illégale et les sans papiers.

Alors que le gouvernement multiplie les législations depuis quatre années pour promouvoir l'insertion des étrangers en situation régulière et refouler les immigrants illégaux, qu'il développe des actions de reconduite à la frontière, on ne compte plus les manifestations et les interventions d'associations qui interviennent en faveur des étrangers sans papiers. Ce thème constitue pour une large part des associations une source récurrente de tensions. Des maires d'arrondissement

¹⁰ POULAIN Fr., Urbanisation illégale liée au camping caravanning sur parcelles privées du littoral français », thèse de doctorat, Université de Paris 8, décembre 2003.

de Paris et de diverses villes de France ont organisé des cérémonies dans les mairies pour parrainer des enfants étrangers sans papiers. L'inauguration de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, prévue dans le dernier PNAI, s'est faite sans publicité.

L'adoption par le Parlement le 23 octobre dernier d'une nouvelle loi sur la maîtrise de l'immigration prévoyant l'évaluation du degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République, la possibilité de recourir à des tests ADN, loin de calmer le jeu a été l'occasion de forts débats.

2.3 La pauvreté des jeunes

Pour les 5 millions de jeunes entre 18 et 29 ans qui ne vivent plus chez leurs parents la pauvreté en conditions de vie est plus forte que dans l'ensemble de la population, les chômeurs et les inactifs qui ne sont pas étudiants cumulent toutes les difficultés. Les difficultés financières vécues à l'adolescence resurgissent fréquemment chez les plus pauvres.¹¹ « Le taux de pauvreté en terme de conditions de vie des 25-29 ans ayant eu des difficultés financières à l'adolescence est de 29 % contre 5 % pour ceux qui n'en avaient pas ».

2.4 La question des banlieues

Deux années après les émeutes d'octobre 2005 qui virent 10 000 voitures brûlées, 300 bâtiments incendiés et 400 arrestations, la rénovation des quartiers prend du retard. Le programme qui devait se traduire d'ici 2013 par la démolition et la reconstruction de 250 000 logements et la réhabilitation de 400 000 autres logements rencontre des difficultés de mise en œuvre plus importantes que prévues initialement. Les acteurs locaux insistent de plus en plus sur l'idée que la question des banlieues doit être inscrite dans la longue durée et que les actions engagées ne pèsent jusqu'alors que trop peu face à l'étendue du problème à traiter. En 2005, le taux de chômage dans les ZUS a été deux fois supérieur à celui des autres quartiers. Le dispositif des zones franches urbaines est insuffisant pour compenser les handicaps de départ affectant ces quartiers. Les indicateurs de réussite scolaire continuent de se dégrader et les populations font état de plus mauvais état de santé déclaré.¹²

2.5 Des français souvent insatisfaits

Qu'il s'agisse du pourcentage de personnes estimant que l'on peut faire confiance aux autres, de la relative tolérance aux comportements inciviques, de l'absence de confiance dans les syndicats, dans le Parlement de leur pays, vivant la mondialisation comme une menace, jugeant négativement la concurrence, peu confiants dans l'avenir de leurs retraites, plus pessimistes que la moyenne des européens sur l'avenir de leurs enfants, inquiets pour les générations futures¹³, les français interrogés dans les enquêtes d'opinion s'affirment plutôt pessimistes quand à leur avenir.

¹¹ JAUNEAU, L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés, Paris, INSEE Première, n° 1156, septembre 2007.

¹² Voir édition 2006 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles. Paris, La Documentation française, 2006.

¹³ Centre d'analyse stratégique, les réalités françaises à l'aune européenne, contribution à la consultation spéciale de la Commission européenne sur la réalité sociale européenne, Paris, octobre 2007.

3. L'inflexion gouvernementale

L'arrivée à la tête de l'Etat d'un président de la République, décidé à marquer une rupture avec les gouvernements précédents en ouvrant le maximum de chantiers de réformes dans un temps le plus court possible, s'est concrétisé par le vote de plusieurs lois en matière fiscale, en matière d'immigration, par l'adoption de mesures nouvelles en matière de financement des organismes de Sécurité sociale mais également par l'ouverture de dossiers et par l'ouverture de chantiers visant à réorganiser le fonctionnement de l'Etat : non compensation d'une partie des départs à la retraite des fonctionnaires, réorganisation de la justice.

Des réformes sont annoncées en matière d'emploi. Ainsi, un projet de loi devrait être présenté en décembre au Parlement pour une adoption définitive début 2008 organisant la refonte du service public de l'emploi sur la base d'une fusion entre l'agence nationale pour l'emploi et l'Unedic. Le nouvel ensemble serait organisé autour de deux structures, d'un côté l'Unedic géré par les partenaires sociaux qui gérerait le régime d'assurance chômage et de l'autre le nouvel organisme qui regrouperait le réseau des Assedic et celui de l'ANPE, chaque personne au chômage disposerait d'un interlocuteur unique assurant les fonctions d'accueil, d'inscription, d'indemnisation et d'accompagnement dans la recherche d'emploi.

Le comité interministériel de lutte contre l'exclusion devrait se réunir au cours du premier semestre 2008, il sera précédé d'une conférence nationale de prévention et de lutte contre l'exclusion ainsi que des conférences régionales. Dans le cadre de la présidence française, la France organisera à l'automne 2008, la septième table ronde européenne sur le thème « Pauvreté : pour une stratégie intégrée de l'inclusion sociale ».

Agriculture, urbanisme, énergie, automobile, déchets d'emballage, utilisation d'engrais chimique par habitant, nombre de cancers par 100 000 habitants, quel que soit le dossier examiné, la France est toujours mal classée en matière de politique environnementale par rapport aux autres pays d'Europe. Reprenant un modèle de négociation entre les employeurs et les salariés au lendemain de mai 1968, le gouvernement actuel vient de s'engager dans une phase de négociations, le Grenelle de l'environnement¹⁴. Après le Grenelle sur l'environnement, un Grenelle des jeunes est envisagé également sur l'environnement, le Grenelle de l'Insertion est en route, et sans utiliser l'appellation de Grenelle, le Gouvernement a donné le 1^{er} octobre dernier le coup d'envoi d'un débat national sur l'avenir de la fonction publique qui devrait se dérouler jusqu'au 31 mars 2008. Parallèlement à ce Grenelle, trois autres conférences sociales s'ouvrent portant respectivement sur le pouvoir d'achat, les parcours professionnels et la rénovation du dialogue social.

¹⁴ Cette négociation Etat-patronat syndicat se déroula au Ministère du travail, situé à Paris, rue de Grenelle.

Annexe : 2006-2007, législations et textes nouveaux

1^{er} juin 2006 : signature de la convention ANPE –UNEDIC définissant les parcours d'accompagnement pour accélérer le retour à l'emploi des chômeur indemnisés

13 juillet 2006 : loi portant engagement national pour le logement

24 juillet 2006 : loi relative à l'immigration et à l'intégration

1^{er} septembre 2006 : décret créant le contrat de responsabilité parentale

29 septembre 2006 : décret définissant les modalités de mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale

12 octobre 2006 loi relative au contrôle de la validité des mariages

7 novembre 2006 : présentation du plan Petite enfance : 5 années pour créer 40 000 places supplémentaires en crèches collectives.

18 décembre 2006 : adoption du rapport du groupe de travail du Conseil national de l'information statistique formulant des recommandations pour une meilleure connaissance statistique des inégalités.

1 janvier 2007 : loi de modernisation du dialogue social

24 janvier 2007 : présentation du plan « Bien vieillir »

22 février 2007 : loi relative à la prévention de la délinquance

22 février 2007 : loi réformant la protection de l'enfance

5 mars 2007 : loi réformant les tutelles

5 mars 2007 : loi instituant le droit au logement opposable (loi DALO)

14 mai 2007 : décret réaffirmant et encadrant le caractère subsidiaire du RMI

18 mai : nomination du gouvernement FILLON

10 août 2007 : loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

10 août 2007 : loi relative aux libertés et responsabilités des universités

22 août 2007 : loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

23 octobre 2007 : loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.