

Rapport sur l'état des services publics

-  SANTÉ
-  ÉDUCATION
-  TRANSPORTS
-  JUSTICE & SÉCURITÉ
-  FONCTIONNEMENT

Synthèse

2023

Marc Abadie • Annabelle Allouch • Pascal Angers • Fanny Arav • Thomas B. • Godefroy Beauvallet • Charlotte Becquart-Rousset • Farida Belkhir • Nejma Benmalek • Saïd Benmouffok • Henri Bergeron • Aurélien Bigo • Yannick Blanc • Arnaud Bontemps • Claire Bornais • Fiorella Bourgeois • Yann Briand • André Broto • Johanna Buchter • Lucie Castets • Raphaël Chambon • Clémence Chapelle • Pierre-Emmanuel Charon • Sigrid Claviéras • Laurence De Cock • Vincent D. • Jean-Paul Delahaye • Anne-Laure Delatte • Nathan Delavictoire • Oriane Delivré • Maÿlis Dupont • François Ecalte • Guillaume Faburel • Johan Faerber • Gregory Frackowiak • Djéhanne Gani • Elvire Guillaud • Marie H.

Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un long travail collectif qui n'aurait pas été possible sans la contribution, à tous moments, des 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.

Prune Helfter-Noah • Pierre Helwig • Stéphanie Henette • Caroline Izambert • Corinne J. • Erwann Kerrand • Yasmina Kettal • Razmig Keucheyan • Martin Koning • Véronique L. • Jonathan L. • Caroline L. • Blaise Lechevalier • Bernard Lejeune • Claire Lemercier • Laurent Luchinni • Olivier Maffre • Pierre Messulam • Quentin Parrinello • Marie Pla • Claire Plouhinec • Léo Quennesson • Maud R. • Cindy R. • Kim Reuflet • Cécile Robert • Maria Roubstova • Camille Rouge • Christophe Saint-Martin • Rémi Salomon • Gilles Savary • Charlotte Serrano • Alexis Spire • Hugo Stéphane • Nicolas T. • Pierre Vermeren • Mathilde Viennot • Stéphane Vincent • Tram Anh Vo • Philippe Watrelot • Michaël Zemmour.

SOMMAIRE

01**Synthèse générale**

Ce que l'état de nos services publics dit de la France	6
Schéma	8
Messages-clés	9

02

L'ESSENTIEL

Chapitre Santé

Synthèse	14
Plan du chapitre	18

03

L'ESSENTIEL

Chapitre Éducation

Synthèse	20
Plan du chapitre	24

04

L'ESSENTIEL

Chapitre Transports

Synthèse	26
Plan du chapitre	30

05

L'ESSENTIEL

Chapitre Justice et Sécurité

Synthèse	32
Plan du chapitre	36

06

L'ESSENTIEL

Chapitre Fonctionnement et financement des services publics

Synthèse	38
Plan du chapitre	42

07**Méthode**

Méthode	44
---------------	----

Ce que l'état de nos services publics dit de la France

Depuis le début des années 2000, la France a été marquée par une préoccupation citoyenne croissante pour l'état des services publics. Les dernières années ont, en particulier, fait l'objet d'une cristallisation des inquiétudes autour de leur délabrement. Ces préoccupations communes sont portées par une grande diversité d'acteurs dans chaque secteur : hôpital public, éducation nationale, transports, justice et sécurité, tous ces services publics ont été, à leur manière, au cœur de débats intenses et de mobilisations collectives.

Dans le débat public, le sentiment croissant d'urgence et de dégradation des services publics s'exprime essentiellement à travers un discours déplorant des services publics qui s'effondrent. Ce discours fait écho de manière forte aussi bien au vécu des citoyens empêchés dans leur accès aux services publics, qu'à celui des agents publics qui subissent une perte de sens. **Si ce discours dit quelque chose du quotidien des services publics, il ne permet pas de qualifier précisément la nature des dégradations vécues. Il ne permet pas non plus de rendre compte de la place que continuent à occuper nos services publics dans la cohésion de la société, la réponse aux crises, la préparation de l'avenir et la défense de l'intérêt général.** Bien souvent, il conduit les détracteurs et les défenseurs des services publics à centrer leur regard sur le seul enjeu des moyens financiers et humains. Alors que les premiers appuient sur le coût supposé déjà excessif des services publics et l'impossibilité d'augmenter – voire la nécessité de réduire – les dépenses publiques, les derniers répondent par l'impératif d'augmenter ces ressources, sans que le débat ne porte vraiment sur les services publics dont la population a aujourd'hui besoin, et pourquoi.

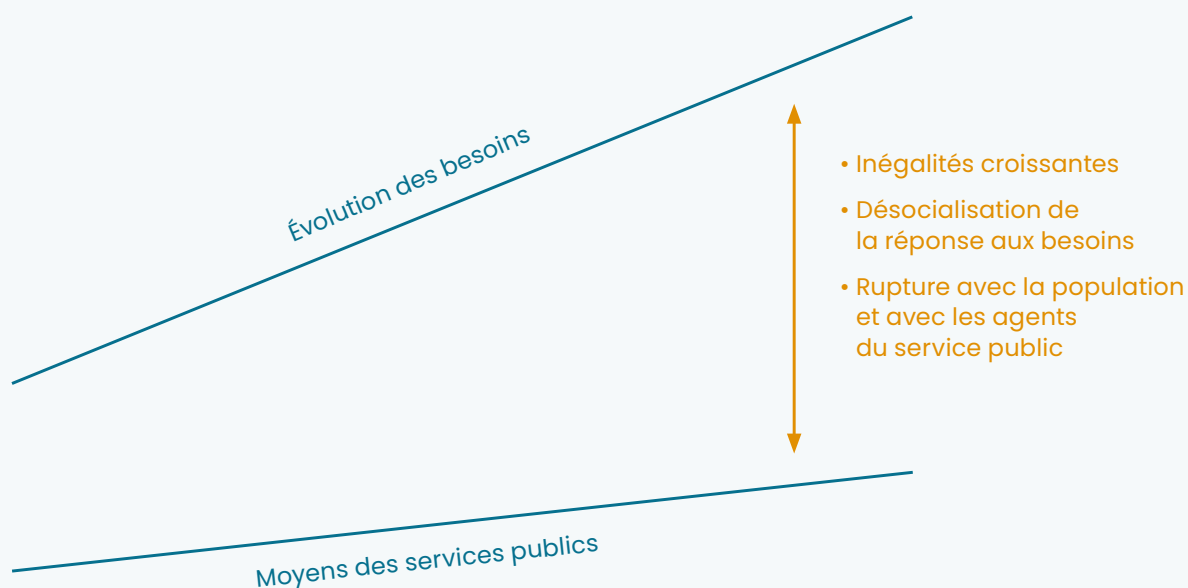
En croisant les regards de plus d'une centaine d'agentes et d'agents de terrain, de chercheuses et de chercheurs, de cadres de l'administration, de citoyennes et de citoyens, le présent rapport a pour ambition de poser un diagnostic documenté et transversal sur les principales évolutions des services publics au cours de ces dernières décennies. **Il prend le parti de s'attarder d'abord sur les évolutions démographiques, sociales, environnementales ou technologiques qui ont transformé les besoins de la population, plutôt que de prendre comme point d'entrée les moyens qui sont alloués à la réponse publique à ces besoins.** Hausse de l'espérance de vie, massification scolaire, augmentation des distances parcourues au quotidien, attention croissante aux violences faites aux femmes : retracer cette évolution des besoins sociaux conduit à mettre en évidence certaines des conséquences fortes de l'action publique – ou de son absence – autant que des défis pour les politiques publiques de demain.

Articulé autour de cinq chapitres thématiques, ce rapport sur l'état des services publics **retrace ainsi le développement des principaux services publics – santé, éducation, transports, justice et sécurité, fonctionnement et finances publiques** – au vu de ces besoins sociaux et de leurs transformations, depuis le début des années 1980 – pour autant que les données disponibles le permettent. S'ancrant dans le temps long, il propose un récit lucide et argumenté des évolutions de la société française, par le prisme de ses services publics.

En complément des analyses propres à chacune des cinq thématiques traitées dans les chapitres de ce rapport, la lecture des évolutions des services publics dans l'ensemble des secteurs étudiés permet de dégager **cinq enseignements généraux** :

- 1. Au cours des dernières décennies, les besoins sociaux ont augmenté et évolué**, souvent d'ailleurs du fait de la réussite, de l'échec ou des effets imprévus des politiques publiques passées (croissance démographique, allongement de l'espérance de vie, etc.). Les défis d'avenir – la transition écologique au premier rang – feront encore croître les sollicitations adressées au service public dans les prochaines années et les défis auxquels la société sera confrontée.
- 2. Si les services publics ont été amenés à s'adapter pour répondre à l'évolution de ces besoins, les efforts engagés ont été insuffisants pour les prendre en charge de manière satisfaisante.** Bien qu'ils aient été sporadiquement renforcés – le nombre de fonctionnaires a par exemple augmenté dans les vingt dernières années – les moyens des services publics augmentent depuis vingt ans moins rapidement que les besoins sociaux, et l'écart entre les premiers et les seconds tend à s'aggraver. La répartition de ces moyens, qui est le reflet des priorités politiques successives, reste souvent centrée sur des problématiques accessoires, souvent plus visibles politiquement, ou en décalage par rapport aux évolutions de la société et aux attentes de la population.
- 3. Cet écart croissant entre les besoins de la population et les services publics conduit à l'existence, dans tous les secteurs, d'un espace grandissant pour une offre privée, désocialisée, de prise en charge des besoins.** Fortement subventionnés, voire totalement solvabilisés par la puissance publique, ces services privés se développent sur des segments précis : les enfants de familles à fort capital culturel dans les écoles privées sous contrat, ou encore les actes médicaux les plus facilement programmables dans les cliniques privées.
- 4. Les inégalités sociales et géographiques dans l'accès aux principaux services publics, voire dans le traitement des différents publics par l'action publique, ont connu une augmentation dans tous les secteurs.** Les services publics sont également de moins en moins à même de remplir leur mission de réduction des inégalités dans la société.
- 5. Impensé majeur de ces évolutions des services publics, le rapport des citoyens aux services publics se dégrade.** Si l'attachement de la population aux grands services publics est réel, la confiance pratique qu'elle accorde à ces services est amoindrie. Les agents publics assistent, au premier rang, à cette détérioration du lien entre services publics et population, autant qu'ils en subissent directement les conséquences dans leur travail.

Schéma : Pourquoi les services publics “craquent”-ils ?



Un écart croissant entre les besoins de la population et les moyens des services publics qui renforce les inégalités, crée un espace croissant de désocialisation de la réponse aux besoins et accentue la rupture avec la population et avec les agents des services publics.

Estimer que les services publics doivent répondre aux besoins de la population et proposer une chronique de l'évolution de ces besoins, c'est assumer de **proposer des objectifs pour les services publics dans les années et décennies à venir**. En ce sens, ce rapport a une vocation non seulement technique mais également politique : **dans une période où l'on peut parfois penser que les services publics seraient une idée démodée ou un luxe que la France ne pourrait plus se permettre, il affirme que le pays a plus que jamais besoin de services publics, et propose des pistes pour renouer le lien avec les besoins de la société**. Loin d'être un plaidoyer pour la défense du *statu quo*, ce rapport est ainsi l'occasion de rouvrir les débats – sans prétendre les régler – sur la signification que devraient aujourd'hui revêtir les principes qui fondent l'ambition du service public : démocratie, égalité, émancipation, universalité.

Ce rapport sur l'état des services publics est en réalité un pari : celui qu'en partageant publiquement un diagnostic exigeant et « dans le bon ordre de priorités », il est possible de construire un débat public plus représentatif de la réalité des politiques publiques et plus connecté aux réalités des citoyennes et des citoyens. Le collectif Nos services publics s'attachera à mettre ce travail en débat dans la société, au sein des services publics et au plus près des usagers : c'est par le débat démocratique que nous construirons et réinventerons des services publics adaptés aux défis d'aujourd'hui et de demain. ■

MESSAGE-CLÉ N°1

Des besoins sociaux en forte évolution et dont la croissance sollicite fortement les services publics.

Au cours des dernières années, les besoins sociaux ont connu d'importantes évolutions, qui ont transformé les attentes de la population envers les services publics, et ce dans tous les secteurs. Le **vieillessement** de la population et les avancées médicales conduisent à mieux reconnaître et prendre en charge les **maladies chroniques**, qui par ailleurs connaissent une croissance massive. La **désindustrialisation** et la concentration des emplois au sein des **métropoles** ont conduit à la hausse du nombre de kilomètres parcourus au quotidien. Le **niveau moyen de diplôme** a fortement augmenté, et avec lui le nombre de bacheliers et de jeunes fréquentant l'enseignement supérieur. La criminalité a diminué sans pour autant relâcher une demande de **sécurité** croissante. L'**urgence écologique** et la nécessité - qui en découle - d'**accompagnement social de la transformation de notre société** continueront à faire croître de manière importante les besoins dans les années à venir.

C'est ce que le présent rapport qualifie de besoins sociaux : un ensemble de dynamiques démographiques (comme le vieillissement de la population), de progrès sociaux (dont l'attention croissante aux violences faites aux femmes) d'évolutions techniques (par exemple le développement du numérique) ou de transformations de l'environnement (le dérèglement climatique) qui modifient les attentes de la population et le niveau de référence de prise en charge de celles-ci. Retracer cette évolution des besoins conduit à mettre en évidence certaines des conséquences et des résultats forts de l'action

publique. La chronique de ces besoins permet également de retracer la nature de leur évolution : ils peuvent décroître ou croître quantitativement (servir moins ou davantage), croître qualitativement (mieux servir) ou évoluer et nécessiter des adaptations (servir différemment). **La réponse à ces besoins pourrait constituer un objectif prioritaire des services publics, et alors refléter le choix d'une prise en charge collective de ces besoins. Ne pas constituer ces besoins comme un enjeu des politiques publiques, c'est renvoyer implicitement ou explicitement leur prise en charge sur les sphères individuelle et privée.**

Si évaluer l'action des services publics au regard des besoins de la population constitue un changement d'approche radical pour les services publics, c'est que **ces besoins sociaux ne sont en l'état que très rarement définis**, encore moins estimés et, partant, ne constituent ni des priorités de l'action publique ni, le plus souvent, des enjeux du débat public. Dès lors, ce rapport met en évidence le fait que **l'action publique ne s'attaque que rarement aux causes de ces augmentations de besoins, lorsqu'ils pourraient être réduits** : les services publics de santé sont centrés sur le soin, bien plus que sur la réduction des déterminants sociaux ou environnementaux (qualité de l'air, logement, travail, etc.) d'une santé dégradée. L'action publique dans le domaine des transports a largement aménagé le territoire par et pour la voiture et, ce faisant, a contribué à l'augmentation des distances contraintes parcourues et à l'augmentation des émissions de gaz à effets de serre.

MESSAGE-CLÉ N°2

Malgré des renforcements conjoncturels, le niveau des moyens publics n'augmente pas à la hauteur des besoins, et est en passe d'être encore contraint malgré les enjeux de l'investissement social et écologique.

Sur les 20 dernières années, les dépenses publiques ont augmenté en montant comme en valeur. Les moyens publics ont également augmenté en termes humains : le nombre d'agents publics est passé de 4,8 à 5,4 millions. Cette augmentation apparente masque en réalité une attrition par rapport à la tendance forte d'évolution des besoins. En cela, il apparaît inopérant de commenter, en soi, **les moyens des services publics qui « augmentent » ou « diminuent » : débattre de l'évolution des services publics n'a de sens qu'au regard des évolutions sociales auxquelles ils répondent.** Ainsi, sur les dix dernières années et à l'exception d'une année 2021 marquée par la crise Covid, un "effort structurel positif" en dépenses a été constaté : autrement dit, l'augmentation des dépenses publiques a été continuellement inférieure à leur tendance d'évolution. De la même façon, la part des fonctionnaires dans l'emploi total est passée de 16,3 % en 2006 à 14,6 % en 2021. La rémunération moyenne réelle dans la fonction publique a diminué de 0,9 % depuis 2009 quand elle a augmenté de 13,1 % pour les salariés du secteur privé.

Cette diminution relative des moyens n'est pas homogène dans tous les secteurs et reflète une priorisation politique des secteurs et des activités. Les effectifs des forces de sécurité ont augmenté de manière importante entre 2010 et 2020, en particulier dans la lutte contre l'immigration illégale (+ 31 %) et dans le maintien de l'ordre public (+ 10 %), alors qu'ils ont baissé de 10 % dans la

sécurité et la paix publiques. Dans les secteurs considérés comme moins prioritaires, tels que l'éducation nationale, les augmentations de moyens ponctuelles n'ont pas suffi à compenser l'accumulation de lacunes structurelles, qui a par ainsi significativement pesé sur l'attractivité du métier d'enseignant et, partant, la qualité du système éducatif.

Dans un contexte marqué par l'urgence de la transition écologique, **les perspectives financières pour les années à venir prévoient une accentuation très marquée de ce décrochage des moyens publics.** Les investissements supplémentaires nécessaires à l'atteinte des objectifs de l'accord de Paris sur l'atténuation du changement climatique sont pourtant estimés entre 25 et 70 milliards d'euros par an en 2030. Or, d'ici à 2027, non seulement **la réduction du déficit prévue devrait se concentrer exclusivement sur le levier de la baisse des dépenses publiques, mais le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit de poursuivre la baisse des impôts amorcée lors du quinquennat précédent (50 milliards d'euros de baisses d'impôts), donc d'accroître le manque à gagner en termes de ressources publiques.** Les projections financières des 5 années à venir laissent donc entrevoir à la fois une forte dégradation de la capacité des services publics à s'adapter pour répondre aux besoins de la population et des difficultés majeures à faire face aux investissements nécessaires à la transition écologique.

MESSAGE-CLÉ N°3

Un espace croissant pour le développement d'une offre privée lucrative de prise en charge des besoins, pourtant largement financée sur fonds publics.

Il n'existe pas de service public "par nature" : l'histoire, les valeurs et les orientations politiques dominantes dans une société contribuent à organiser la réponse aux besoins ou bien de manière socialisée, soit en France principalement par l'intermédiaire des services publics, ou bien de manière individuelle, par des prestations privées. Au cours des dernières décennies, **le décalage croissant entre les besoins de la population et les services publics a organisé, dans chaque secteur, un espace croissant pour une offre privée de prise en charge des besoins.** Ainsi, les écoles privées sous contrat progressent peu en capacités d'accueil, mais scolarisent une part croissante d'enfants de familles à fort capital culturel (40 % d'enfants de familles très favorisées en 2021 contre 29 % en 2003), quand la part des enfants de familles défavorisées y a reculé. Les cliniques privées augmentent leur nombre de places, en favorisant en priorité la chirurgie ambulatoire - activité programmable et rentable (les deux tiers de l'activité de chirurgie de moins d'une journée est effectuée dans des établissements privés à but lucratif) - au détriment des urgences et des soins complexes (les trois quarts des séjours de médecine de plus d'une journée sont effectués dans les hôpitaux publics). Hors Ile-de-France, les déplacements du quotidien - dont l'augmentation a été massive dans les décennies passées et permise par le développement des infrastructures routières publiques - sont réalisés à 92 % en voiture, donc de manière désocialisée, coûteuse et représentant plus de la moitié des émissions carbone du secteur des transports.

Les services privés qui se développent se caractérisent par un coût supérieur au coût des services publics et une absence d'accueil inconditionnel. Ils sont pourtant fortement - voire intégralement - financés par la puissance publique,

et dépendent totalement des infrastructures qu'elle met en place. L'éducation privée sous contrat bénéficie ainsi, en ce qui concerne l'enseignement scolaire, de financements globalement équivalents à ceux de l'éducation publique, et ce malgré l'absence d'assujettissement à la carte scolaire (8,5 Md€ par an). Les biens et services médicaux fournis par le secteur privé représentaient une dépense de 21,9 Md€ en 2020, majoritairement constituée de financements publics calculés de manière identique à ceux des hôpitaux¹. Dans les deux cas, les financements publics perçus par ces entités privées peuvent être complétés par des frais d'inscription ou des dépassements d'honoraires. Lorsque le secteur privé n'est pas directement financé par le service public, il est fortement solvabilisé par celui-ci : dans le secteur de l'éducation nationale, les cours "du soir" privés sont fortement défiscalisés ; dans celui de la santé, les complémentaires santé d'entreprise ont été rendues obligatoires et prennent en charge une part importante du panier de soins.

Tant le coût du secteur privé que l'absence des engagements d'accueil inconditionnel propres au service public font office de **filtres sociaux vis-à-vis des populations qui peuvent ou ne peuvent pas y accéder.** Les études sur les indices de position sociale des établissements de l'éducation nationale mettent ainsi en évidence un écart croissant de composition sociale entre les collèges privés et publics. 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. Ce développement d'un secteur privé de niche entraîne progressivement la transformation du service public en un service minimum et dégradé et, partant, la perte progressive de sa vocation universelle.

¹DREES, les établissements de santé, 2023, fiche n°27

MESSAGE-CLÉ N°4

Ce que “craquer” veut dire : l'accès aux services publics est de plus en plus inégalitaire ; leur action ne suffit pas à endiguer l'accroissement des inégalités.

L'évolution des services publics dans les dernières années n'est pas qu'un tableau noir. Des virages importants et renforcements de l'action publique ont eu lieu : massification scolaire, développement des transports en communs ou encore numérisation des procédures administratives pour les publics qui y sont habitués. **Néanmoins, pour une partie importante de la population et notamment pour celles et ceux qui n'ont que ce recours, la qualité du service public se dégrade.** Les délais moyens de jugement connaissent une augmentation continue : 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 il était de 16 mois devant les conseils de prud'hommes en 2019 contre 12 mois 2005. La numérisation des services publics, parce qu'elle s'accompagne du recul des implantations territoriales des guichets, conduit à des **ruptures d'accès aux droits sanctionnées par le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'Homme.**

Cette **dégradation de la qualité du service public a contribué à un accroissement des inégalités.** Dans le secteur de la santé, le reste à charge est trois fois plus élevé pour les 10 % les plus précaires que pour les 10 % les plus aisés, alors même qu'ils sont plus exposés à la maladie et qu'ils renoncent plus fréquemment aux soins. Dans le champ judiciaire, seulement la moitié des cas de violences sexuelles sont élucidés en moins d'un mois, contre les trois quarts des homicides, coups et blessures volontaires. Par ailleurs,

les délais entre les faits et le jugement est trois fois supérieur en matière économique et financière (« délinquance en col blanc ») que pour la moyenne des condamnations. Ces **inégalités sociales accrues face aux services publics sont également liées à des disparités géographiques** qui s'accroissent. Dans les dix dernières années, 10 départements déjà en surdensité médicale relative ont vu leur nombre de médecins par habitant augmenter, quand 48 départements en dessous de la moyenne nationale voyaient leur nombre de médecins par habitant diminuer.

Dans l'ensemble, les services publics contribuent à réduire fortement les inégalités de revenus : la moitié de la réduction des inégalités sociales permise par l'ensemble du système socio-fiscal français tient aux transferts dits « en nature » réalisés par les services publics : éducation, santé, logement¹. Cependant, la **capacité des services publics à réduire ces inégalités est de plus en plus mise à mal, en raison notamment de défaillances dans la régulation publique,** comme c'est le cas en matière éducative. **Ils en viennent à constituer, dans certains cas, un facteur d'accroissement des inégalités,** comme ce pourrait être le cas de l'interdiction progressive des véhicules thermiques les plus polluants dans les principales agglomérations (« zones à faibles émissions ») à des fins d'amélioration de la qualité de l'air, alors même que plus du tiers des personnes concernées ne disposent pas du budget nécessaire à un changement de véhicule.

¹ INSEE, revenus et patrimoines, 2021

MESSAGE-CLÉ N°5

Impensé majeur de ces évolutions des services publics dont le pilotage est centré sur les enjeux budgétaires, le rapport aux citoyens se dégrade.

Le décalage croissant entre le service public et les besoins de la société s'explique moins par une incapacité à y faire face que par le fait que la réponse aux besoins n'ait pas constitué l'objectif principal des évolutions des services publics dans les dernières décennies. La prévalence des objectifs de diminution des dépenses publiques et de gestion à court terme des services a conduit à reléguer au second plan la vocation des services publics à soutenir la démocratie, l'émancipation, l'autonomie et l'égalité. **La capacité des services publics à prendre soin, à adapter leurs exigences à celles de la société et à penser les citoyens, leur place et leurs relations avec le service public, a dès lors été négligée.** À côté des besoins de formation et de transmission des connaissances, l'école tarde à prendre en compte les besoins des enfants à l'école ; la préoccupation pour leur bien-être reste réduite à la lutte contre les violences et contre le harcèlement. La police de proximité a été abandonnée au cours des vingt dernières années, accompagnant la dégradation du rapport entre police et population.

Dès lors que le service public n'est plus conçu par ceux qui le dirigent comme une réponse aux besoins des citoyennes et des citoyens, ceux-ci le considèrent logiquement de moins en moins comme une réponse diligente à leurs problèmes quotidiens. **Cette dégradation de la confiance dans les services publics est paradoxale. D'une part, se maintient un attachement symbolique fort aux services publics, une confiance élevée dans leur**

capacité de règlement des conflits. D'autre part, l'expérience effective des services publics peut entraîner découragements, frustrations et porter atteinte à cette confiance symbolique, comme c'est le cas en matière de justice ou de sécurité. Les polémiques récentes autour du **développement de l'externalisation publique et du recours accru aux cabinets de conseil** traduisent également cette ambivalence : critiques fortes à destination des pratiques des dirigeants publics, elles traduisent, en creux, l'attachement persistant d'une part importante de la population à une certaine idée de l'État.

Les agents publics assistent, au premier rang, à cette détérioration des relations entre les services publics et la population, autant qu'ils en subissent directement les conséquences dans leur travail. Depuis 25 ans, le nombre de candidats aux concours de la fonction publique d'État a été divisé par quatre. Le nombre moyen de jours d'absence pour raisons de santé progresse de plus de 20 % entre 2014 et 2019, pour l'ensemble de la fonction publique. La stagnation de la rémunération des agents publics (cf. supra, -0,9 % depuis 2009) a par ailleurs participé à la dégradation relative de la valeur de leurs métiers dans la société. Cette perte de sens constitue également une jonction entre citoyens et agents des services publics qui subissent, de leurs côtés respectifs, la dégradation de la vocation d'universalité des services publics, vocation dont les deux dernières décennies ont paradoxalement à la fois abîmé le modèle et montré sa très grande actualité.

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)¹ ; 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)².

¹ 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](#)


² 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 en 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)¹. 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.

¹Source : 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 CM¹ 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

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 routières¹ 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 55², 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 dépenses³.

¹ 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.

² Rapport Haut Conseil pour le Climat 2023

³ 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 %¹, 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.

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

Ces déplacements longs du quotidien sont largement inaccessibles aux politiques de mobilité actuelles. Dans les dix dernières 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 mobilité¹. 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 entre 1990 et 2014², 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 périurbain³. 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 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.

¹ +6 % pour les voyages (plus de 80 km) et -10 % pour la proximité (moins de 10 km)

² Datalab (2016) [Les infrastructures linéaires de transport : évolutions depuis 25 ans](#)

³ Forum Vies Mobiles (2023) [Pour une mobilité sobre : la révolution des véhicules légers](#)

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.

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 CO² 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 teqCO² / an pour 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 tCO²e, dont 1,7 pour les déplacements en avion, soit 1,5 fois le total des émissions du premier décile¹.**

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. ■

¹ 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

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 euros 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^{er} 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 hôpitaux¹, 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 2022². **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

¹ 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.

² 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 publics¹. 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"².

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

² 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^e 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, 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), à nous écrire et à nous rencontrer lors des débats publics qui seront organisés autour de la parution de ce rapport.

