



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Lignes de faille

Une société à réunifier

RAPPORT

OCT.
2016



LIGNES DE FAILLE

UNE SOCIÉTÉ À RÉUNIFIER

Rapport



Lignes de faille. Une société à réunifier est le fruit d'un travail collectif qui a mobilisé les équipes de France Stratégie tant pour sa conception et sa rédaction que pour l'organisation des débats.

Ce rapport a été préparé sous la direction de Jean Pisani-Ferry et de Fabrice Lenglard, à partir des enseignements du séminaire « Fractures, identités, mixités », organisé par Gilles Bon-Maury.

Les travaux, coordonnés par Daniel Agacinski et Gilles Bon-Maury, ont été réalisés sous la responsabilité de Vincent Aussilloux, Dominique Auverlot, Hélène Garner, Gautier Maigne et Hélène Phaner. Selma Mahfouz a également contribué à leur première phase.

Le rapport a en particulier bénéficié des contributions de Lucie d'Artois, Salima Benhamou, Marine Boisson-Cohen, Pierre-Yves Cusset, Clément Dherbécourt, Jean Flamand, Christel Gilles, Boris Le Hir, David Marguerit, Béliagh Nabli, Antoine Naboulet et Adélaïde Ploux-Chillès.

Ont apporté leur soutien à l'organisation des travaux et à l'édition du rapport : Sarah Adel, Arnaud Briffond, Olivier de Broca, Blandine Burel, Sylvie Chasseloup, Annie Cury, Didier Cury, Flavio Leoni, Magali Madeira, Céline Mareuge, Thierry Marro, Jean Michel Roullé et Valérie Senné.

Que soient aussi remerciés l'ensemble des participants au séminaire « Fractures, identités, mixités », dont l'éclairage a constitué le point de départ de ces travaux, ainsi que les lecteurs qui nous ont fait part de leurs remarques et critiques sur les versions antérieures de ce texte.



AVANT-PROPOS



Jean Pisani-Ferry
Commissaire général
de France Stratégie

L'origine de ce rapport remonte aux attentats de janvier 2015. Comme bien d'autres institutions, France Stratégie a alors voulu se mobiliser face à ce traumatisme. Et nous nous sommes dit que, compte tenu du métier qui est le nôtre, la priorité était de mettre au jour ce qui avait rendu un tel événement possible.

Pour cela, il nous est apparu que le plus utile était, dans un premier temps, d'écouter ceux qui, par leur expérience vécue ou par leur domaine d'expertise, pouvaient aider à identifier les tensions – sociales, communautaires, religieuses, territoriales – qui traversent la société française, et dont les attentats pouvaient être regardés comme une manifestation extrême.

Ainsi est né le séminaire *Fractures, identités, mixités*, qui a réuni à partir du printemps 2015 acteurs de terrain, responsables publics et chercheurs, dans le but d'ausculter aussi cliniquement que possible l'état de la société française. Plusieurs mois durant, nous avons fait dialoguer magistrats et philosophes, psychiatres et sociologues, historiens et politistes, ou encore géographes et opérateurs publics, en associant à ce séminaire responsables d'administrations et personnalités de la société civile. Tous ont confronté leurs diagnostics sur une société inquiète, méfiante et fissurée.

C'est un fait : les Français portent sur eux-mêmes un regard excessivement noir, et sont exceptionnellement pessimistes quant à l'avenir. Ils se perçoivent comme profondément divisés entre classes sociales, territoires et communautés religieuses, à tel point que seuls 13 % d'entre eux anticipent que les différents

groupes qui composent la société pourront, dans les dix prochaines années, vivre ensemble et en bonne entente, tandis que 73 % s'attendent au contraire à des tensions.

Il nous est apparu, au fil des séances, que les lectures usuelles de l'état de notre société, qui s'appuient principalement sur des analyses quantitatives, étaient à la fois essentielles et insuffisantes. Essentielles parce qu'il fallait prendre la mesure de réalités ignorées ou insuffisamment explorées. France Stratégie a d'ailleurs pris sa part à ce travail d'analyse en publiant, depuis le début 2016, une série de travaux sur les discriminations, les inégalités, la mobilité sociale ou encore les territoires. Mais insuffisantes aussi parce que, dans chaque domaine, nous avons rencontré un même hiatus entre, d'un côté, des perceptions ou représentations collectives particulièrement sombres, et de l'autre des chiffres qui, pour être souvent insatisfaisants, ne justifient pas à eux seuls une telle noirceur.

D'une perturbation, nous avons donc fait un objet d'analyse et entrepris de prendre, thème par thème, la mesure de la distance entre ces deux facettes de la réalité. La première partie de ce rapport présente les résultats de cette confrontation. Elle montre que l'écart entre perceptions et chiffres est à la fois quasi général et considérable, et elle en fournit une série d'illustrations saisissantes.

Du constat de cette distance, nous aurions pu conclure qu'il y avait matière à pratiquer ce qu'une approche quelque peu hautaine des représentations collectives nomme « pédagogie ». Mais s'il importe de se battre sans relâche contre les fausses vérités, il n'est pas moins important d'identifier les raisons du décalage entre le regard que la société porte sur elle-même et l'image qu'en donnent statisticiens et chercheurs.

La cause principale de cet écart nous semble devoir être recherchée dans le fonctionnement des institutions économiques, politiques et sociales, au sens que les économistes donnent à ce terme : les règles et les organisations qui structurent les interactions entre les Français. C'est à elles qu'est consacrée la deuxième partie du rapport.

Entreprise, service public, Ecole, assurances sociales, État régalién, démocratie représentative : chacune de ces institutions structure notre vie collective, modèle les destins individuels, organise la solidarité. Si les Français jugent le présent si sombre, et anticipent un avenir plus noir encore, c'est qu'ils ont perdu confiance en elles. Ces institutions collectives, de statut très divers mais toutes essentielles, sont aujourd'hui à la peine, incertaines de leur rôle, et parfois en échec. Ce qui explique l'extrême

pessimisme français, c'est le doute sur la capacité de ces institutions à remplir le rôle qui leur est assigné, à tenir leur promesse et en particulier à assurer la cohésion et à garantir l'équité entre citoyens.

Alors, que faire ? C'est l'objet de la troisième partie. Contrairement à l'adage, il ne suffit pas d'attendre qu'à la manière de la marée montante, la croissance vienne mettre à flot tous les bateaux. Contrairement à la formule de Michel Rocard à propos du malaise des banlieues, la priorité ne peut être seulement de « réparer les ascenseurs ». Il faut l'une et l'autre bien sûr, et la liste des actions à conduire est longue. Mais restaurer la confiance en nos institutions demandera autre chose que la recherche d'une croissance plus robuste ou l'invention de nouveaux dispositifs.

Autant que des solutions ponctuelles, et plus que des postures, c'est une nouvelle grammaire de la vie en commun que les Français attendent aujourd'hui. Cela passe, bien sûr, par la clarté des règles, la précision des missions assignées aux institutions et la reddition des comptes. Mais plus encore, peut-être, par la redéfinition du contrat social. Quel contrat faut-il à une société plus diverse, plus individualiste, mieux formée, mais aussi plus soucieuse de cohésion et plus partagée entre gagnants et perdants de la modernité ? Ces questions tourmentent toutes les sociétés avancées, et le Royaume-Uni a engagé un virage brutal dont on commence à réaliser qu'il ne concerne pas seulement sa relation avec l'Union européenne.

De la construction d'une société d'individus à la refondation du pacte républicain, en passant par un renforcement des liens de proximité, plusieurs modèles s'offrent à nous, dont ce rapport donne les grandes lignes. Ils méritent délibération.

Le présent rapport vient compléter le volume que nous avons récemment consacré aux enjeux de la décennie 2017-2027. Comme lui, mais sur un registre différent, il vise à poser des diagnostics, à proposer une analyse, à circonscrire des choix. Comme lui, il s'abstient de trancher des choix qui sont d'essence politique.



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	13
PARTIE 1 – CE QUI NOUS DIVISE	15
1. Entre riches et pauvres	16
1.1. Le regard des Français : des inégalités fortes, qui s'aggravent.....	16
1.2. Les chiffres.....	19
2. Entre ascension et déclin social	23
2.1. Le regard des Français : une crainte omniprésente de déclassement social.....	23
2.2. Les chiffres.....	26
3. Entre France de l'emploi et France du chômage.....	31
3.1. Le regard des Français : une vision très sombre de l'avenir de l'emploi	31
3.2. Les chiffres.....	33
4. Entre les jeunes générations et les autres.....	39
4.1. Le regard des Français : une société qui se reproche de traiter mal ses jeunes, mais qui ne s'inquiète pas de leur réaction	39
4.2. Les chiffres.....	42
5. Entre territoires prospères et territoires en déshérence	49
5.1. Le regard des Français : une crainte montante de l'abandon.....	49
5.2. Les chiffres.....	51
6. Entre Français de différentes origines	58
6.1. Le regard des Français : un sentiment croissant d'échec de l'intégration	58
6.2. Les chiffres.....	63

PARTIE 2 – DES INSTITUTIONS À LA PEINE 73

- 1. Dans l'entreprise, la recherche de compromis a laissé place à l'expression de la défiance 76**
 - 1.1. Une distance plus grande entre dirigeants et salariés ? 77
 - 1.2. Des modes de management et de gestion des ressources humaines en quête de sens..... 80
 - 1.3. Un modèle de dialogue social qui peine à se renouveler 82
 - 1.4. L'entreprise, un acteur sociétal au devenir incertain..... 84
- 2. Les administrations ne parviennent pas toujours à répondre aux attentes des usagers 85**
 - 2.1. Le même service public partout et pour tous ? 85
 - 2.2. Les administrations confrontées aux attentes contradictoires de leurs publics 87
 - 2.3. Des rapports aux citoyens de plus en plus conflictuels 88
- 3. L'École est en difficulté, soumise à des objectifs contradictoires 91**
 - 3.1. Une École globalement peu performante et très inégalitaire 92
 - 3.2. Des choix individuels qui accentuent les défaillances de l'institution 93
 - 3.3. Une institution affaiblie par les inégalités en amont et en aval de l'École 98
 - 3.4. Que peut l'École ? 100
- 4. Le doute envers les institutions de la solidarité s'est installé 100**
 - 4.1. Plus qu'ailleurs, l'État-providence est en France chargé de « faire société ».. 101
 - 4.2. Les adaptations du modèle redistributif, tout en demeurant périphériques, ont obscurci son fonctionnement, ses finalités et son impact..... 101
 - 4.3. Un système jugé peu efficace et dont la soutenabilité est mise en doute..... 103
 - 4.4. Les prestations non contributives cristallisent les ressentiments..... 104
 - 4.5. Rester solidaires ou les dilemmes de la protection sociale 106
- 5. La capacité de l'État à assurer la sécurité est mise en question 108**
 - 5.1. Un sentiment d'insécurité qui ne traduit pas nécessairement une aggravation du risque..... 109
 - 5.2. Une action préventive insuffisante, pourtant attendue par les Français 111
 - 5.3. Une action répressive aux objectifs ambigus et aux résultats incertains 112
 - 5.4. La police, une institution en crise de confiance 113

6. La défiance envers les élus suscite une fatigue démocratique	115
6.1. La « fatigue démocratique » éloigne les citoyens du vote	116
6.2. De la crise de la représentation à la défiance envers les responsables politiques	117
6.3. Une crise de l'action politique, accusée d'impuissance.....	121
6.4. Quel avenir pour les nouvelles formes de citoyenneté critique ?	125
 PARTIE 3 – COMMENT RÉUNIFIER ?	129
 1. Une responsabilité politique	129
 2. Éviter les fausses bonnes réponses	130
2.1. La vanité technocratique	131
2.2. La dérive clientéliste	131
2.3. Les sirènes de la croissance	132
2.4. L'impasse identitaire	133
2.5. Les mirages de l'incantation.....	133
2.6. L'illusion autoritaire	134
 3. Relever les défis incontournables	135
3.1. Un débat politique sincère	135
3.2. Des règles claires et bien acceptées.....	135
3.3. Des institutions qui incarnent ces règles et les traduisent en actes.....	136
3.4. Des responsables qui rendent des comptes	136
3.5. Une approche lucide des identités plurielles	137
 4. Trois orientations possibles	138
4.1. Construire les institutions d'une société d'individus	138
4.2. Faire renaître le collectif à partir des liens de proximité	141
4.3. Refonder l'idéal républicain.....	143
 5. La méthode : débattre et inventer	146
5.1. Inventer un modèle original.....	146
5.2. Un débat de niveau constitutionnel	146

ANNEXES

Annexe 1 – Les Français et la coexistence des groupes socioculturels151

Annexe 2 – Programme du séminaire « Fractures, identités, mixités »155



INTRODUCTION

Le pessimisme a gagné les Français. Le sentiment qui domine chez eux est celui d'une détérioration des conditions matérielles de l'existence. Leur avenir et plus encore celui de leurs enfants leur apparaissent sombres. Ils redoutent leur propre déclassement et celui de la France dans le monde. Ils appréhendent l'aiguïsement des conflits au sein de la société française.

De fait, ils connaissent depuis près d'une dizaine d'années une stagnation du revenu par habitant qui n'a pas de précédent depuis 1945 et une augmentation du chômage. Les inégalités se sont accrues depuis la fin du XX^e siècle. Pour beaucoup, la vie est objectivement plus dure aujourd'hui.

À ces épreuves s'ajoutent des défis de grande ampleur pour la France. Le vieillissement de sa population menace la soutenabilité de son modèle social. La nécessaire modernisation de son économie impose des transformations profondes. Plus récemment, les attaques terroristes lui ont douloureusement rappelé l'impératif de la sûreté. Ces menaces mettent à l'épreuve l'unité de la société française.

Or les perceptions que les Français ont aujourd'hui de leur société sont marquées par le thème de la fracture : qu'elles opposent les riches aux pauvres, les jeunes aux vieux, ou encore les habitants des métropoles à ceux des zones rurales, des lignes de faille traversent l'image que la population française se fait d'elle-même ; et chacun se sent du côté fragile de ces fractures, ou craint d'y basculer tôt ou tard.

Profondément divisés et incertains d'eux-mêmes, les Français peinent à se projeter dans un avenir partagé, apaisé et prospère. Lorsqu'on les interroge sur les perspectives de leur pays dans dix ans, ils renvoient ainsi l'image d'une société divisée et conflictuelle¹.

Les divisions sont le lot de toutes les sociétés. Mais elles traversent la France d'autant plus douloureusement que son histoire est attachée à l'idéal d'une

¹ Voir annexe 1 : Les Français et la coexistence des groupes socioculturels.

communauté nationale unitaire, d'une République indivisible. Et si la conflictualité est un trait ancien de la société française, notre pays a su, dans le passé, affronter ses difficultés et dépasser les antagonismes en regardant vers l'avenir.

Aujourd'hui, faute d'unité, faute d'une ambition partagée, la société française paraît débordée par ces conflits, et menacée d'une paralysie collective. Le bien commun, l'identité collective des Français, leur capacité à envisager un dessein commun sont en jeu. C'est donc notre contrat social qui est en cause.

L'état du débat public n'est pas indifférent à ces divisions. Saturé d'alertes relatives aux menaces extérieures et à leurs ramifications internes, il tend à omettre les causes intrinsèques qui fragilisent le tissu social français et à focaliser l'attention sur les seules questions d'identité.

Si le rassemblement du 11 janvier 2015 a, par son ampleur, souligné la persistance d'un attachement des Français au vivre ensemble et aux valeurs républicaines, il a également soulevé de nombreuses questions sur les fractures de la société française. France Stratégie a voulu prendre la distance nécessaire pour analyser ces fractures et formuler une proposition d'interprétation.

Pour ce faire, un séminaire engagé au premier semestre 2015¹ a d'abord réuni chercheurs, responsables publics et acteurs de la société civile autour de chacune des lignes de faille qui traversent la société française.

De cette confrontation entre différents regards a émergé un diagnostic, qui constitue le socle de ce rapport. Ce dernier s'articule en trois parties. La première dresse un tableau des lignes de faille qui se creusent dans la société française, étayé autant par des faits objectivables que par des sentiments, qui nourrissent souvent des ressentiments. Les partitions qui en résultent se conjuguent et se croisent. La deuxième partie analyse l'écart entre les attentes des Français à l'égard de leurs institutions et le rôle que celles-ci jouent effectivement aujourd'hui. Sur cette base, la troisième partie recherche les conditions d'une réunification en identifiant les objectifs à poursuivre, les fausses pistes et les grandes options qui se présentent à la société française.

¹ Voir annexe 2 : Programme du séminaire « Fractures, identités, mixités ».



PARTIE 1

CE QUI NOUS DIVISE

Six lignes de faille traversent la société française : elles séparent les riches et les pauvres, ceux qui bénéficient d'une trajectoire sociale ascendante et les autres, ceux qui sont bien intégrés sur le marché du travail et ceux qui peinent à s'y insérer, les jeunes générations et les générations plus âgées, les habitants des territoires prospères et les résidents des espaces en déshérence, enfin les Français sans ascendance migratoire directe et les immigrés ou descendants d'immigrés.

Ces lignes de faille se recoupent parfois, mais surtout elles se croisent et fragmentent la communauté nationale en de multiples fractions qui tantôt s'opposent et tantôt s'unissent contre d'autres fractions. Elles rendent particulièrement ardue la lecture de la société et font d'ailleurs l'objet de discours multiples, contradictoires et pas toujours étayés.

On se propose ici de mettre au jour ces lignes de faille, une à une, en adoptant une grille de lecture systématique, qui distingue d'une part le regard porté par les Français sur leur propre situation, et d'autre part les faits qui ressortent des chiffres. Notre but n'est pas ici d'opposer la vérité des statistiques à la fausseté des opinions. Mais parce que ces lignes de faille se nourrissent tout autant de discours que de faits, que les écarts entre perception subjective et réalité objective – plus ou moins grands selon la dimension explorée – méritent d'être pris au sérieux : ils sont porteurs de sens et font à ce titre partie du diagnostic sur l'état de notre société.

1. Entre riches et pauvres

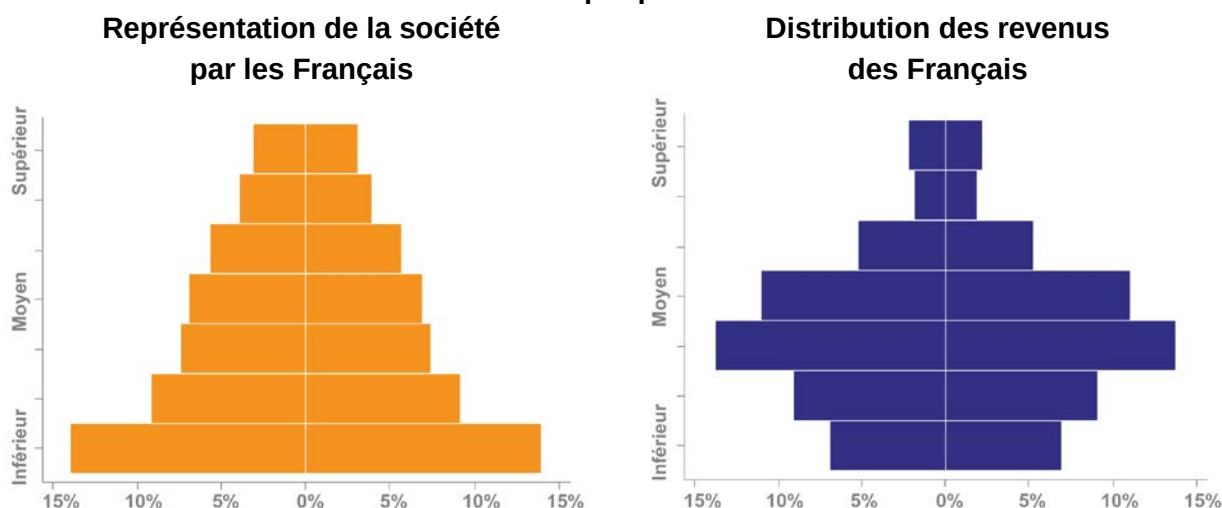
1.1. Le regard des Français : des inégalités fortes, qui s'aggravent

Les Français portent un regard très pessimiste sur le niveau et l'évolution des inégalités. Ils estiment que la pauvreté peut frapper n'importe qui et perçoivent, davantage que leurs voisins européens, des tensions entre riches et pauvres.

Une perception aiguë des inégalités

Les Français ont une vision particulièrement pessimiste du niveau des inégalités de revenu. C'est ce qui ressort d'une comparaison menée dans 24 pays entre représentation et distribution des revenus (graphique 1)¹. Les Allemands, qui connaissent une distribution des revenus semblable à la nôtre et connaissent de plus fortes inégalités de richesse, en ont une représentation moins négative². À l'autre bout du spectre, les Américains se distinguent, quant à eux, par une vision optimiste de la répartition des revenus dans leur pays, qu'ils imaginent beaucoup moins inégalitaire dans leurs représentations qu'elle n'est dans les faits.

Graphique 1



Source : Judith Niehues, à partir de EU-SILC (données 2009), International Social Survey Programme, question 14a (2009)

¹ Niehues J. (2014), « Subjective perceptions of inequality and redistributive preferences: An international comparison », *IW-Trends Discussion Papers*, Cologne Institute for Economic Research, août.

² Fratzscher M. (2016), *Verteilungskampf*, Carl Hanser Verlag.

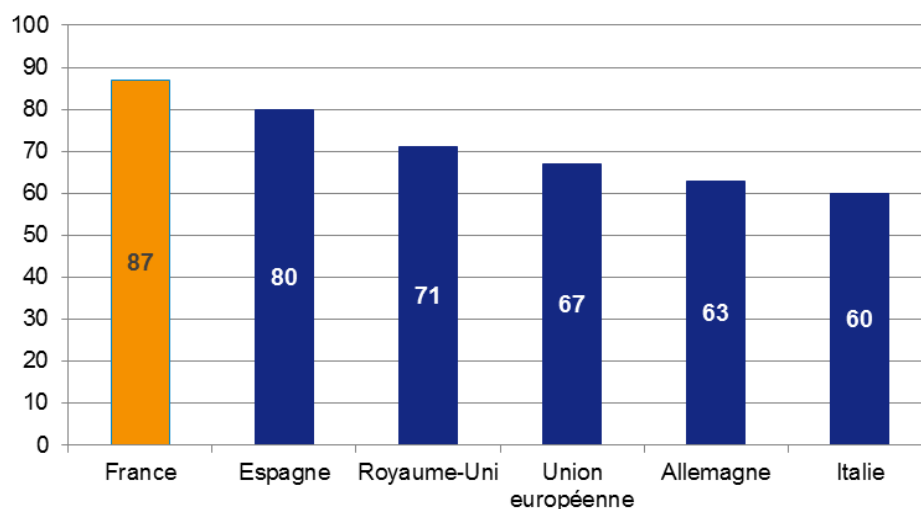
Les Français sont de plus en plus nombreux à partager le sentiment que les inégalités s'aggravent. En 2015, huit personnes sur dix estiment que les inégalités ont augmenté en France depuis cinq ans. Elles n'étaient que six sur dix à le penser en 2001¹.

Une forte anxiété face à la pauvreté

Les Français sont de plus en plus nombreux à considérer que la pauvreté augmente et qu'elle augmentera encore à l'avenir. Entre 2004 et 2015, la part de ceux qui estiment que la pauvreté et l'exclusion vont plutôt augmenter à l'avenir a progressé de 17 points, de 71 % à 88 %².

Pour les Français plus que pour tous les autres Européens, nul n'est à l'abri de la pauvreté (graphique 2). Neuf personnes sur dix se montrent personnellement préoccupées par la pauvreté, et une sur trois se sent directement concernée par le risque de devenir pauvre dans les cinq prochaines années.

**Graphique 2 – Part des habitants d'accord avec l'affirmation
« Il peut arriver à n'importe qui de tomber dans la pauvreté au cours de sa vie »
(en pourcentage)**



Source : Eurobaromètre Standard 81, Conditions de vie dans l'UE, printemps 2014

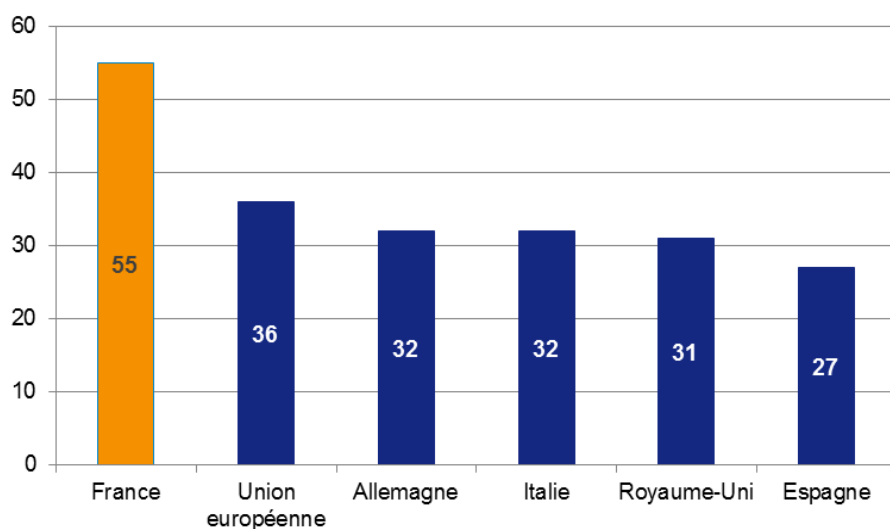
¹ Baromètre d'opinion sur la santé, la protection sociale et les inégalités, Drees/BVA, 2002-2015.

² Ibid.

De fortes tensions perçues entre riches et pauvres

Les Français ont une perception singulièrement aiguë des antagonismes sociaux (graphique 3). Si le processus d'individualisation de la société a pu être interprété comme un recul des identifications de classe au profit de nouvelles références, les classes sociales structurent encore largement les perceptions de la société française¹. 64 % des Français estiment que la lutte des classes est une réalité dans la société française d'aujourd'hui, chiffre en progression de près de 20 points par rapport à 1967².

Graphique 3 – Part des habitants percevant de fortes tensions entre riches et pauvres (en pourcentage)



Source : Eurofound (2012)³

Les catégories favorisées sont celles qui redoutent le plus les tensions entre différentes catégories socioéconomiques⁴.

¹ Maurin L. (2015), *Les classes sociales sont de retour*, Observatoire des inégalités, décembre.

² Ifop (2013), *L'Humanité, les Français et la lutte des classes*, janvier.

³ Eurofound (2012), *3rd European Quality of Life Survey, Quality of Life in Europe: Impacts of the crisis*.

⁴ Source : sondage Ifop pour France Stratégie (voir annexe 1).

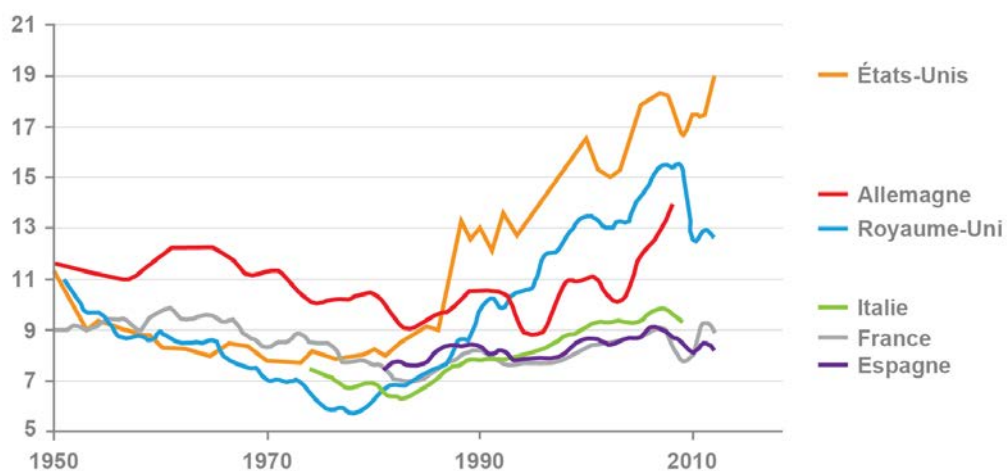
1.2. Les chiffres

Les inégalités ont augmenté depuis le milieu des années 2000 mais dans une proportion limitée : la France demeure un des pays les moins inégalitaires

En France, les inégalités de revenu disponible (après impôts et prestations sociales) se sont réduites dans la seconde moitié du XX^e siècle. À compter du milieu des années 1990, ce mouvement s'est estompé. Dans un premier temps, les plus bas niveaux de vie ont continué de progresser un peu plus rapidement que le niveau de vie médian, mais les hauts niveaux de vie (dernier décile) se sont également mis à augmenter plus vivement, et les très hauts niveaux de vie (dernier centile, dernier millile) plus fortement encore (graphique 4).

Depuis la crise, les trois quarts des niveaux de vie les plus modestes ont reculé, et ce recul a été plus marqué dans le bas de la distribution. Dans le même temps, le quart des niveaux de vie les plus élevés s'est globalement maintenu. Les très hauts niveaux de vie (le top 5 %) ont même continué d'augmenter dans un premier temps, mais se sont repliés depuis 2011. Pour significatives qu'elles soient, ces évolutions – qui expliquent sans doute largement la perception que les Français ont des inégalités – restent cependant d'ampleur mesurée.

Graphique 4 – Part des revenus détenus par les 1 % les plus riches (en pourcentage)



Source : World Wealth and Income Database

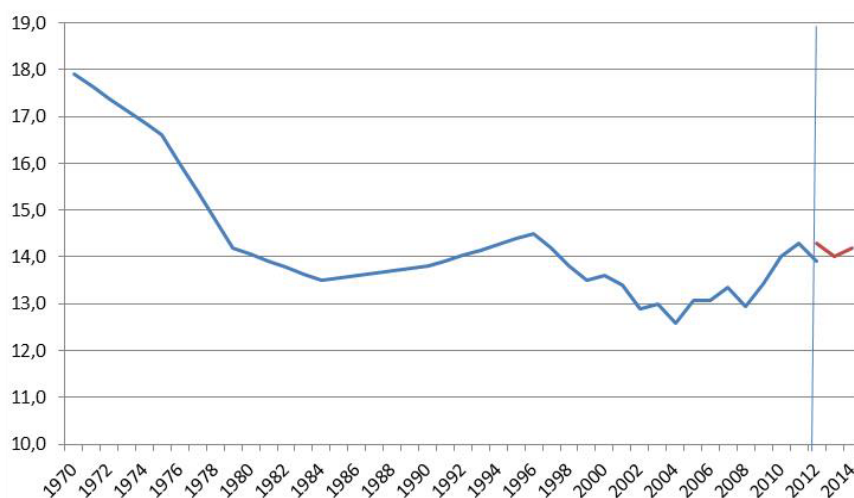
La France reste un des pays où la distribution des revenus est la moins inégalitaire. La progression des inégalités de revenu disponible au début des années 2000, soit quelques années avant le début de la crise, n'a pas été un

mouvement spécifique à notre pays : la même tendance a été observée en Europe ou aux États-Unis. En France, le revenu total perçu par les 20 % de la population ayant les revenus les plus élevés est 4,3 fois supérieur à celui perçu par les 20 % du bas de la distribution. Ce ratio est de 5,1 en Allemagne ou au Royaume-Uni, 5,8 en Italie et 6,8 en Espagne¹.

La répartition des fruits de la croissance apparaît plus égalitaire que dans nombre de pays développés². En moyenne depuis 1980, la part de la croissance des revenus primaires (avant impôts et prestations sociales) qui est revenue aux 10 % des ménages les plus aisés a été de 35 % en France, contre 60 % aux États-Unis ; celle qui est revenue aux 1 % supérieur a été de 8 % en France, contre 27 % aux États-Unis³.

***La pauvreté a augmenté en France depuis 2004,
mais reste à un niveau inférieur à celui de ses voisins***

Graphique 5 – Taux de pauvreté de 1970 à 2014 (en pourcentage)



Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS). Rupture de série en 2012 due à une rénovation de l'enquête

¹ Eurostat, (1-S80)/S20 rapport interquintile de revenu disponible (source : SILC).

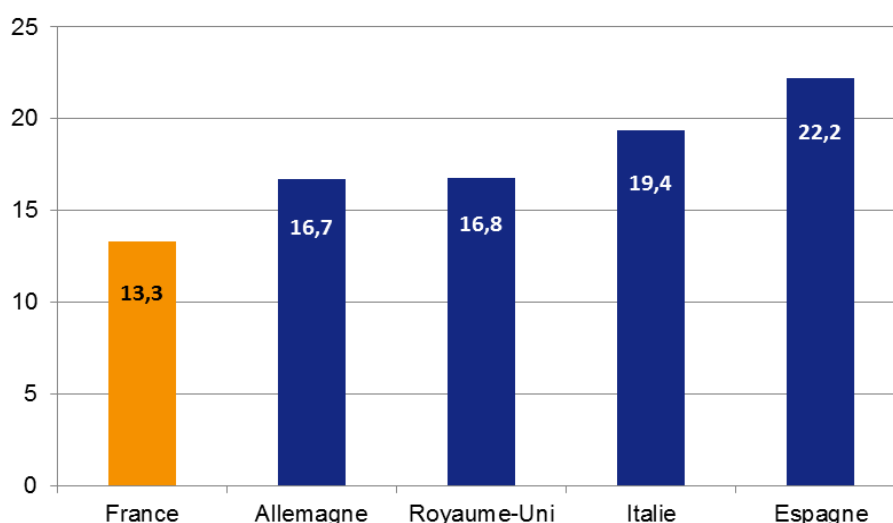
² Voir le chapitre 10 « Croissance et répartition des revenus », in France Stratégie (2016), 2017-2027 : Enjeux pour une décennie, La Documentation française, octobre.

³ OCDE, World Wealth and Income Database ; calculs France Stratégie. Dans cette base, le revenu est un revenu déclaré au fisc (somme des revenus primaires et des revenus de remplacement – retraites, allocations chômage, etc.), donc avant prestations sociales et prélèvements. Pour mémoire, toujours en moyenne depuis 1980, le revenu déclaré des 10 % des ménages les plus aisés représente 32 % de celui de l'ensemble des ménages en France et 40 % aux États-Unis (respectivement 8 % et 14 % pour les 1 % les plus riches).

En 2014, le nombre de personnes pauvres, définies comme celles ayant un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian, est de 8,8 millions (soit un taux de pauvreté de 14,1 %)¹. C'est 1,1 million de plus qu'en 2004, année au cours de laquelle le taux de pauvreté monétaire a atteint son niveau le plus bas. En particulier, la pauvreté a progressé lors des premières années de la crise. Elle s'est stabilisée depuis 2012. La pauvreté en conditions de vie basée sur les privations matérielles² a quant à elle peu évolué depuis 2008. D'après l'Insee, elle concerne 12,8 % des ménages en 2013³ et frappe en particulier les familles monoparentales, les couples avec trois enfants ou plus et les ménages dont la personne de référence est jeune ou au chômage.

Le taux de pauvreté reste ainsi moins important en France que dans la plupart des autres pays européens (graphique 6).

Graphique 6 – Taux de pauvreté par pays calculé au seuil de 60 % du revenu médian (revenu 2013, en pourcentage)



Note : le seuil pour définir le taux de pauvreté est 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux. Le chiffre français diffère légèrement de celui issu de l'enquête ERFS (voir graphique précédent) mais les données présentées permettent les comparaisons entre pays européens.

Source : Eurostat, SILC

¹ Argouac'h J., Boiron A. (2016), « [Les niveaux de vie en 2014](#) », *Insee Première*, n° 1614, septembre.

² En France, la pauvreté en conditions de vie mesure la proportion des ménages qui déclarent connaître au moins huit restrictions parmi 27 répertoriées conventionnellement. Ces restrictions sont répertoriées en quatre domaines : consommation, insuffisance de ressources, retard de paiement, difficulté de logement.

³ Insee, dispositif SRVC (Statistique sur les ressources et les conditions de vie des ménages).

Les situations de surendettement ont significativement augmenté au cours des vingt dernières années. Le nombre de dossiers déclarés recevables par les commissions de surendettement a plus que triplé entre 1994 et 2014. La part des ménages ayant utilisé le découvert bancaire s'est élevée à 26,4 % en 2014, un point haut jamais atteint jusque-là¹.

Les inégalités de patrimoine se sont accrues à la faveur du boom immobilier

Les inégalités de patrimoine sont beaucoup plus fortes que les inégalités de revenu. Les 10 % des Français les plus fortunés possèdent la moitié de la richesse nationale, et la moitié la plus riche des Français concentre entre 90 % et 95 % des avoirs (alors que les 10 % des Français les plus aisés concentrent un quart de la masse des niveaux de vie et la moitié la plus aisée près des deux tiers). Schématiquement, un peu moins de 40 % des ménages ont un patrimoine très faible parce qu'ils ne sont pas propriétaires de leur logement, et les 50 % de ménages suivants détiennent pour l'essentiel du patrimoine immobilier, correspondant le plus souvent à leur résidence principale. La part prise par les placements financiers et le patrimoine professionnel dans le patrimoine total ne devient importante que pour les 10 % des Français les plus fortunés.

Les inégalités de patrimoine se sont nettement accrues depuis le milieu des années 1990, sous l'effet d'une polarisation entre les ménages propriétaires de leur résidence principale, qui ont bénéficié de l'envolée des prix du logement (multiplication des prix quasiment par deux entre 1997 et 2008), et les ménages locataires, dont le patrimoine a peu évolué. La valeur des hauts patrimoines financiers a également progressé, mais à un rythme comparable à celui du prix de la pierre, si bien qu'elle n'a pas induit un accroissement marqué des inégalités de patrimoine dans la moitié la plus dotée de la population : le patrimoine moyen des 10 % des ménages les plus fortunés était environ huit fois supérieur au patrimoine médian en 2010 en France, comme en 1998.

La distribution du patrimoine des ménages en France n'est pas très différente de celle des pays européens comparables. Elle est toutefois beaucoup moins inégalitaire que celle qui s'observe aux États-Unis. En particulier, il faut noter que les plus pauvres sont moins endettés en France qu'aux États-Unis ou en Allemagne (tableau 1).

¹ Ce taux est descendu à 25,9 % en 2015 (Observatoire des crédits des ménages, 28^e rapport annuel, janvier 2016).

**Tableau 1 – Inégalité de la distribution de patrimoine
(en dollars 2005)**

	20 % les plus pauvres	20 % les plus riches	1 % les plus riches
France	- 868	778 342	4 145 304
Allemagne	- 4 870	782 676	5 033 122
Espagne	10 422	987 034	5 003 514
Italie	5 495	851 654	3 954 572
Royaume-Uni	8 935	1 051 419	5 789 661
États-Unis	- 19 059	1 811 626	15 043 278

Note : patrimoine net des ménages en 2010 ou dernière année disponible.

Source : OCDE (2015), Tous concernés, pourquoi moins d'inégalité profite à tous, novembre

2. Entre ascension et déclin social

2.1. Le regard des Français : une crainte omniprésente de déclassement social

Trois Français sur quatre se positionnent dans la classe moyenne inférieure ou en dessous

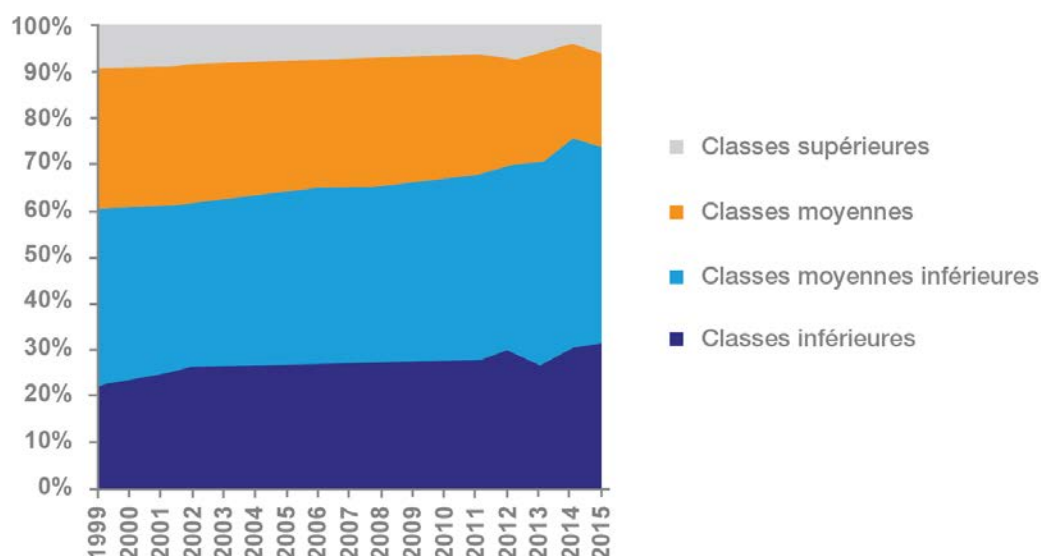
Les Français s'identifient de moins en moins aux classes moyennes et davantage aux classes populaires.

Le sentiment d'appartenir à la classe moyenne, qui rassemblait trois Français sur quatre en 2006, n'était plus partagé en 2013 que par deux Français sur trois. La classe moyenne, si elle demeure le groupe d'appartenance le plus mentionné, est en recul¹.

Le sentiment d'appartenir aux classes populaires s'est accru depuis quinze ans. 59 % des Français se sentaient appartenir aux classes moyennes inférieures, populaires et défavorisées en 1999 ; ils sont 74 % en 2015.

¹ Amadiou T. et Framont N. (2014), « [La montée du sentiment d'appartenance de classe et de la perception des antagonismes sociaux](#) », *Les Focus de DYNEGAL*, n° 1, février.

Graphique 7 – Sentiment d'appartenance aux différentes catégories de la population (en pourcentage)

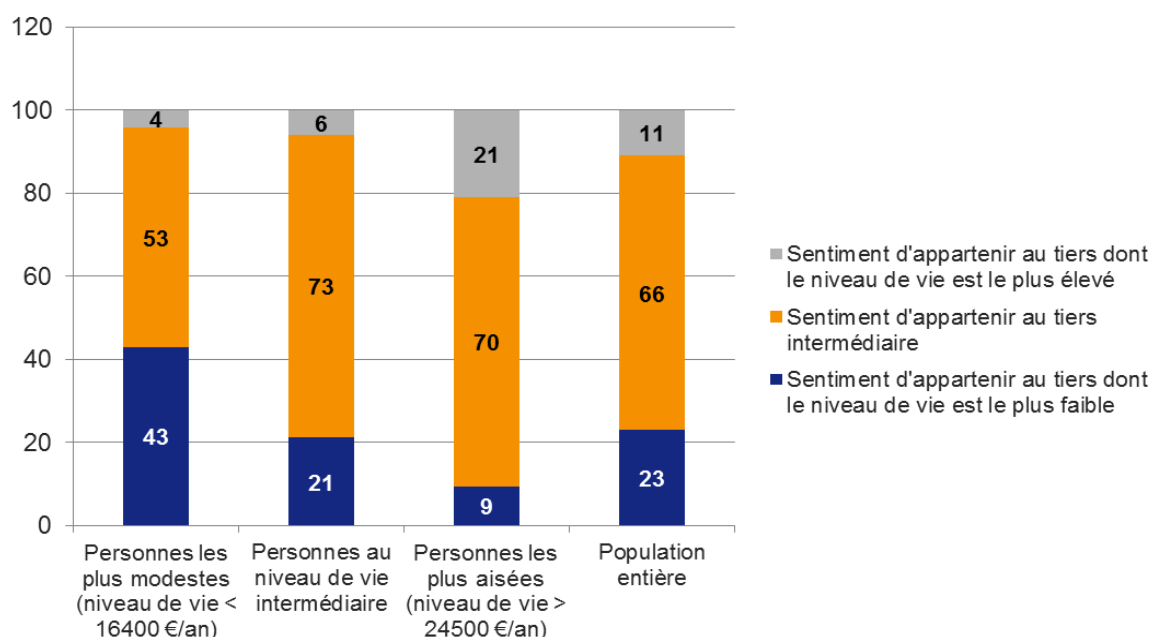


Source : CRÉDOC, enquête « Conditions de vie et aspirations », 1999-2015, vagues d'hiver

Un peu plus de la moitié des Français ont une perception de leur niveau de vie relatif qui n'est pas conforme à sa mesure objective : un tiers d'entre eux le sous-estiment et un cinquième le surestiment. Un Français sur dix seulement se classe dans le tiers des plus aisés. Deux Français sur trois se classent dans le tiers intermédiaire, dont le niveau de vie n'est ni le plus faible, ni le plus élevé (graphique 8)¹.

¹ Clerc M. (2014), « Le positionnement sur l'échelle des niveaux de vie. Deux personnes sur trois se positionnent dans le tiers intermédiaire », *Insee Première*, n° 1515, septembre.

Graphique 8 – Niveau de vie perçu et mesuré (en pourcentage)



Lecture : en 2011, 53 % des personnes les plus modestes ont le sentiment d'appartenir au tiers de la population française dont le niveau de vie est intermédiaire (ce qui correspond de fait à des niveaux de vie situés entre 16 400 euros et 24 500 euros par an).

Champ : personnes de 16 ans ou plus habitant en logement ordinaire en France métropolitaine.

Source : Insee, SRCV-SILC 2011

Un Français sur deux juge sa situation sociale moins bonne que celle de ses parents

La menace du déclassement social est omniprésente, en décalage avec les trajectoires mesurées. Le sentiment d'un déclassement social intergénérationnel est désormais majoritaire : entre 2002 et 2015, la part des Français considérant que leur situation sociale est moins bonne que celle de leurs parents au même âge est passée de 17 % à 54 %¹.

La situation sociale est un terme générique, qui peut recouvrir de nombreuses dimensions : niveau de vie, mais aussi reconnaissance sociale, positionnement sur le marché du travail, sentiment de sécurité économique, facilité à se loger et qualité du

¹ Odoxa pour *Les Échos*, Radio Classique et FTI Consulting, « Les Français et l'argent », juin 2015. De même, près de la moitié des Français (46 %) considèrent en 2014 que leur situation est moins bonne que celle de leurs parents d'après le baromètre d'opinion de la Drees, contre un tiers (36 %) en 2004 ; Perron-Bailly É. (2016), « *“C'était mieux avant...” L'opinion des Français sur leur situation par rapport à celle de leurs parents* », *Études et Résultats*, n° 969, Drees, juillet.

logement, etc. Le pessimisme apparaît moins prégnant lorsqu'on interroge les Français plus précisément sur leur niveau de vie. Il reste qu'un quart d'entre eux répondent en 2011 que leur niveau de vie est inférieur à celui de leurs parents¹.

Les Français jugent que leur pouvoir d'achat se dégrade

Sept Français sur dix ont le sentiment que leur pouvoir d'achat a régressé depuis cinq ans.

En 2014, deux Français sur trois déclaraient boucler le mois sans mettre d'argent de côté (38 %), vivre sur leurs réserves (21 %), ou prendre des crédits pour boucler leur budget (8 %). C'est 11 points de plus qu'en 2008². Quatre Français sur dix disaient avoir dû supprimer certaines dépenses et se priver plus qu'avant³.

2.2. Les chiffres

Un niveau de vie qui stagne depuis la crise, mais une progression des niveaux de vie qui demeure de parents à enfants

C'est un fait avéré : le niveau de vie des Français a cessé d'augmenter avec la crise financière. Les différents indicateurs qui en rendent compte stagnent ou reculent légèrement entre 2008 et 2015 (niveaux de vie médian et moyen, pouvoir d'achat par unité de consommation, PIB par habitant).

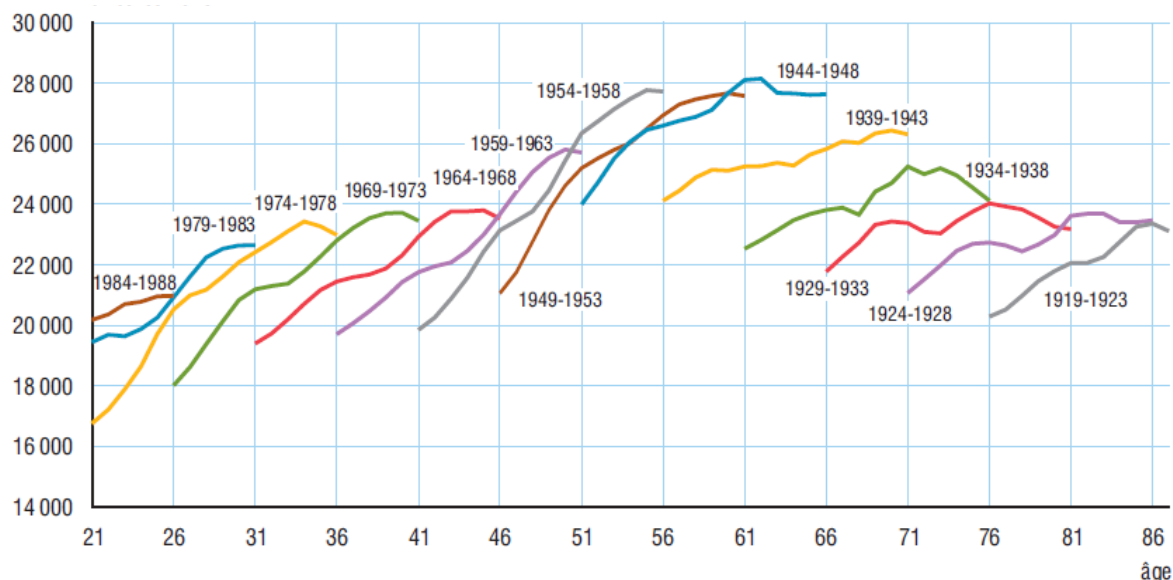
Pour autant, à âge donné, d'une génération à la suivante, la progression des niveaux de vie demeure réelle. Cette progression a été plus forte pour les générations nées dans les années 1930 et 1940, puis pour celles nées dans les années 1960 et 1970. Certes, depuis la crise, compte tenu de la stagnation, voire du recul des niveaux de vie, la progression s'est interrompue si l'on compare deux générations proches, distantes l'une de l'autre de cinq ans (graphique 9). Cependant, il est prématuré de conclure que cette interruption est durable : pour des générations plus éloignées, c'est-à-dire de parents à enfants, la hausse des niveaux de vie demeure la règle.

¹ Clerc M. (2014), « [Le positionnement sur l'échelle des niveaux de vie. Deux personnes sur trois se positionnent dans le tiers intermédiaire](#) », *Insee Première*, n° 1515, septembre.

² Enquêtes Consommation, CRÉDOC, 2005-2014.

³ *60 millions de consommateurs* / Mediaprism, avril 2013.

Graphique 9 – Niveau de vie par génération suivant l'âge moyen de la génération de 1996 à 2013 (en euros 2013)



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : les personnes nées entre 1944 et 1948 disposent à 61 ans en moyenne (60 ou 62 ans) d'un niveau de vie moyen de 28 110 euros.

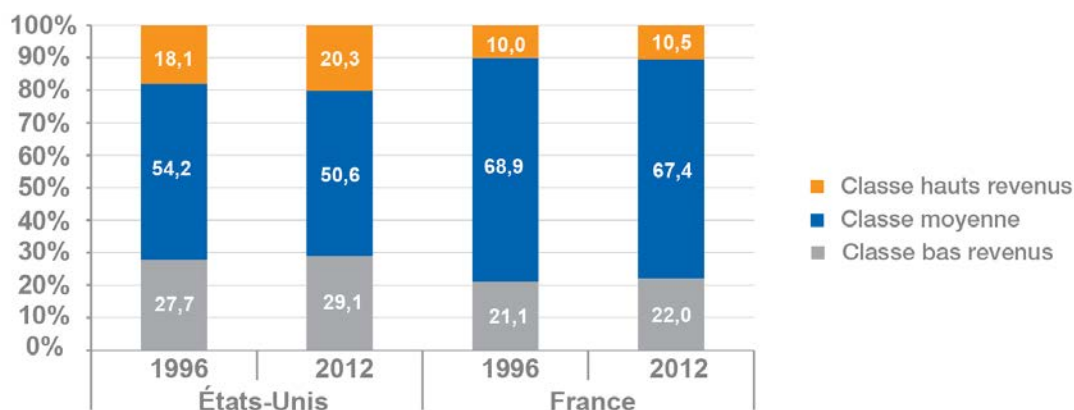
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2013

La France reste une société de classe moyenne

Définie comme l'ensemble des ménages dont le revenu avant impôts est compris entre deux tiers et deux fois le revenu médian, la classe moyenne représente deux tiers de la population en France contre une moitié seulement aux États-Unis. Qui plus est, l'érosion de la classe moyenne américaine est un phénomène ancien et marqué là où, en France, le mouvement ne s'observe que depuis 2009. En évolution, la classe moyenne perd 1,5 point de pourcentage en France entre 1996 et 2012, contre 3,6 points aux États-Unis¹ (graphique 10).

¹ Marguerit D. (2016), « Classe moyenne : un Américain sur deux, deux Français sur trois », *La Note d'analyse*, n° 41, France Stratégie, février.

Graphique 10 – Répartition de la population adulte selon la classe de revenus en 1996 et 2012 (en pourcentage)

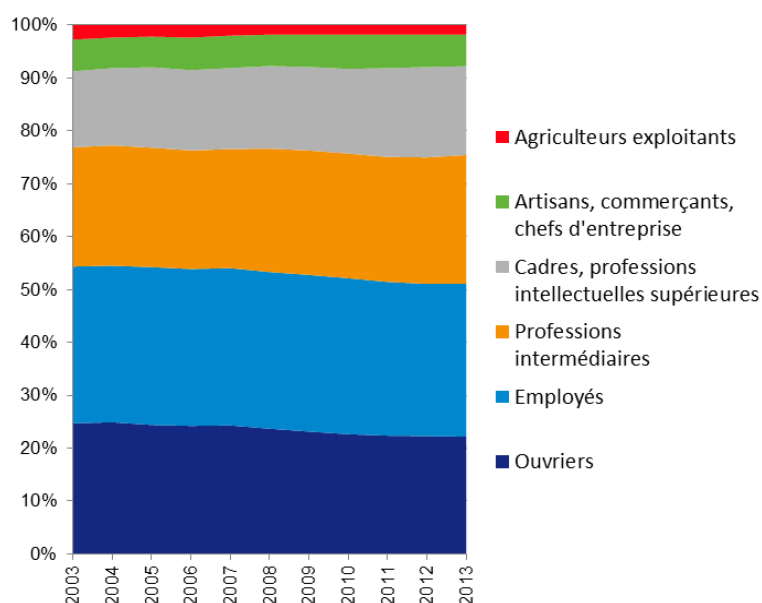


Champ : personnes âgées d'au moins 18 ans.

Source : enquête ERFS de l'Insee et Pew Research Center ; calculs France Stratégie

Sur les dix dernières années, la part des employés et des ouvriers diminue légèrement au sein de la population active, même si elle reste majoritaire, tandis que la part des professions intermédiaires, des cadres et des professions intellectuelles supérieures s'est accrue (graphique 11).

Graphique 11 – Part des catégories socioprofessionnelles entre 2003 et 2013 (en pourcentage)



Champ : actifs de 15 ans ou plus.

Source : Insee, enquêtes Emploi

Les trajectoires ascendantes sont plus fréquentes que les trajectoires descendantes sur l'échelle des catégories socioprofessionnelles

Les trajectoires intergénérationnelles descendantes sur l'échelle des catégories socioprofessionnelles restent beaucoup moins nombreuses que les trajectoires stables ou ascendantes. 22 % des individus de 30 à 59 ans occupaient en 2003 une position sociale inférieure à celle de leurs parents, tandis que 39 % s'étaient élevés au-dessus de la condition de leurs parents¹.

La part des Français qui ont connu une mobilité sociale descendante au cours de leur carrière augmente, mais elle reste faible : entre les périodes 1980-1985 et 1998-2003, la proportion de trajectoires descendantes a plus que doublé, passant de 3,2 % à 7,4 % chez les hommes et de 3,1 % à 7,1 % chez les femmes. Dans le même temps, les trajectoires ascendantes ont augmenté de 9,7 % à 13,2 % chez les hommes, et de 6,6 % à 9,7 % chez les femmes².

Le fonctionnement de l'ascenseur social varie fortement selon le territoire

Les chances d'ascension sociale des individus d'origine populaire (soit les enfants d'ouvriers et d'employés) varient du simple au double selon leur département de naissance. L'ascenseur social fonctionne bien dans certaines régions – Île-de-France, Bretagne, Midi-Pyrénées – et mal dans d'autres – Poitou-Charentes, Picardie, Nord-Pas-de-Calais.

Pour les individus d'origine populaire, la mobilité ascendante apparaît faiblement liée au dynamisme économique des territoires. Elle est en revanche fortement liée à l'éducation³ : les territoires à forte mobilité sociale ascendante sont ceux où les taux de diplômés du supérieur – en général et chez les classes populaires en particulier – sont les plus élevés. De ce point de vue, la massification de l'enseignement supérieur depuis un quart de siècle a produit des effets importants : une hausse de 10 points du taux de diplômés est associée sur le territoire à une hausse de 6 points des

¹ Peugny C. (2007), « [Éducation et mobilité sociale : la situation paradoxale des générations nées dans les années 1960](#) », *Économie et Statistique*, n° 410, août. Source : enquêtes Emploi 1983-2003. Champ : hommes et femmes âgés de 30 à 59 ans.

² Monso O. (2006), « [Changer de groupe social en cours de carrière. Davantage de mobilité depuis les années quatre-vingt](#) », *Insee Première*, n° 1112, décembre.

³ Dherbécourt C. (2015), « [La géographie de l'ascension sociale](#) », *La Note d'analyse*, n° 36, France Stratégie, novembre.

chances d'ascension sociale, l'impact moyen étant le même que les régions soient économiquement favorisées ou non.

Cependant, d'un département de naissance à l'autre, les taux de diplômés du supérieur varient du simple au double parmi les enfants d'ouvriers et d'employés et aucun rattrapage des disparités géographiques n'est observable : les taux de diplômés du supérieur n'ont pas augmenté plus vite là où ils étaient historiquement faibles. Le rattrapage ne semble toujours pas avoir lieu pour les générations nées entre 1980 et 1990, encore en formation initiale au moment des enquêtes utilisées, avec des écarts de taux d'accès à l'enseignement supérieur de 15 points entre départements extrêmes.

Les positions supérieures dans l'échelle sociale restent difficilement accessibles

Les filières scolaires d'excellence contribuent à la reproduction sociale : les enfants des familles favorisées y sont les plus nombreux.

En 2014-2015, les enfants de cadres ou de professions intellectuelles supérieures représentaient 17 % des Français de 18 à 23 ans, mais 30 % de l'ensemble des étudiants français, 47 % des étudiants en formation d'ingénieur, 50 % des élèves de classe préparatoire aux grandes écoles, et 53 % des élèves des écoles normales supérieures¹. Parmi les étudiants en cursus universitaire, ils représentaient 28 % des étudiants en licence, 34 % des étudiants en master et 34 % des étudiants en doctorat.

En 2015, 72 % des élèves de l'ENA avaient un père cadre, enseignant, dirigeant d'entreprise, ou exerçant une profession libérale ou intellectuelle².

¹ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2015), *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*.

² Larat F. (2015), « Le dernier maillon dans la chaîne des inégalités ? Les particularités du profil des élèves de l'ENA », *Revue française d'administration publique*, 2015 (1), n° 153, p. 103-124.

3. Entre France de l'emploi et France du chômage

3.1. Le regard des Français : une vision très sombre de l'avenir de l'emploi

La crainte de perdre son emploi

En 2014, quatre Français en emploi sur dix estimaient qu'il y avait « un risque de chômage dans les mois à venir pour eux-mêmes ou l'un de leurs proches¹ ».

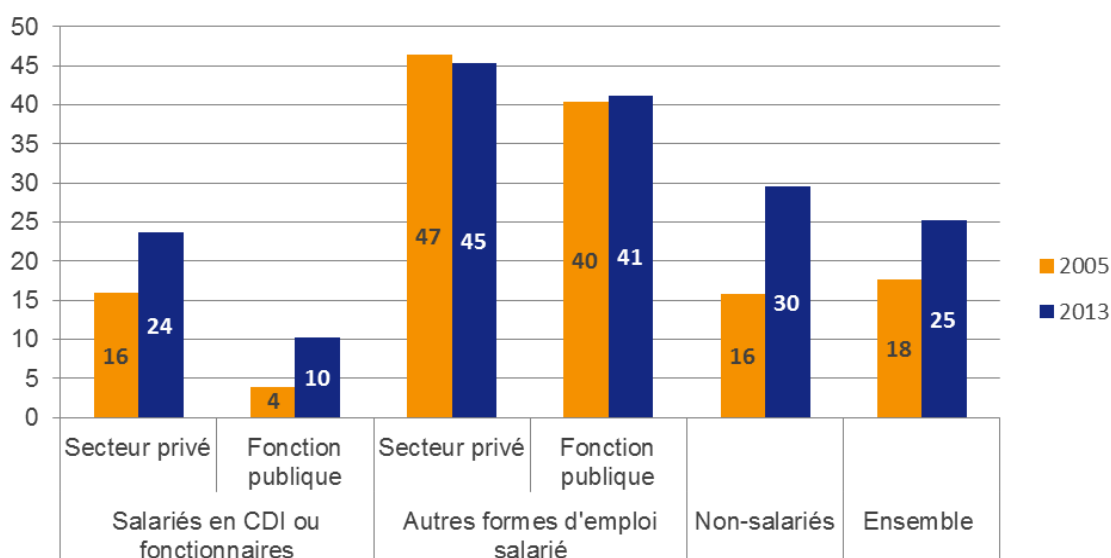
En ce qui les concerne personnellement, les salariés français occupant un emploi étaient, en 2013, 25 % à craindre de perdre leur emploi durant l'année à venir², alors qu'ils n'étaient que 18 % en 2005. Cette crainte varie fortement selon la catégorie socioprofessionnelle et le statut dans l'emploi. Elle est particulièrement élevée pour les ouvriers (46 %) et plus faible pour les cadres et professions intellectuelles supérieures (26 %)³. Si les salariés qui occupent un emploi temporaire (salariés en CDD, intérimaires, contrats aidés, apprentis, stagiaires) restent les actifs qui redoutent le plus fréquemment de perdre leur emploi (plus de 40 % d'entre eux), la part des salariés en CDI, des salariés de la fonction publique et des non-salariés qui déclarent ressentir cette insécurité a nettement progressé. Et ce sont eux qui sont les moins confiants dans leur capacité à retrouver un emploi comparable (70 %).

¹ Baromètre d'opinion sur la santé, la protection sociale et les inégalités Drees/BVA, 2002-2014.

² Algava E. (2015), « *Insécurité de l'emploi et exercice des droits dans le travail* », *Dares analyses*, n° 092, décembre.

³ Algava E. (2015), *op. cit.* ; Leroyer A. (MCU-PH, université Lille 2) et Rollin L. (médecin du travail, CHU Rouen), « Qu'en disent les données recueillies dans Evrest ? », 18 mars 2016.

Graphique 12 – Réponses positives à la question « Pour l'année qui vient, avez-vous des craintes pour votre emploi ? » (en pourcentage)



Lecture : en 2005, 16 % des salariés du secteur privé ayant un contrat à durée indéterminée craignaient de perdre leur emploi ; ils sont 24 % en 2013.

Champ : ensemble des personnes en emploi ; France métropolitaine.

Source: Dares-Drees-DGAFP-Insee, enquête Conditions de travail 2013 ; calculs et traitements Dares

Le manque de confiance dans l'avenir

Les Français comptent parmi les Européens qui ont la plus mauvaise opinion de la situation de l'emploi dans leur pays. À l'automne 2015, les Européens étaient en moyenne plus nombreux (46 %) à juger que « l'impact de la crise sur l'emploi a déjà atteint son apogée » qu'à estimer que « le pire reste à venir » (44 %). Parmi eux, les Français étaient les plus pessimistes : 63 % considéraient que le pire restait à venir¹.

L'une des craintes exprimées à l'égard de l'avenir, l'automatisation, apparaît comme source de destructions d'emploi pour 74 % des Français interrogés par la Commission européenne en 2012 (70 % en moyenne dans l'UE-27)². Cette opinion est particulièrement répandue chez les moins qualifiés, les ouvriers et les demandeurs d'emploi. Parmi les jeunes interrogés au niveau mondial, les Français semblent particulièrement pessimistes vis-à-vis de l'avenir (les trois quarts estiment

¹ Commission européenne (2015), *L'opinion publique dans l'Union européenne*, Eurobaromètre standard 84, automne.

² Commission européenne (2012), *Public Attitudes towards Robots*, Special Eurobarometer 382, septembre.

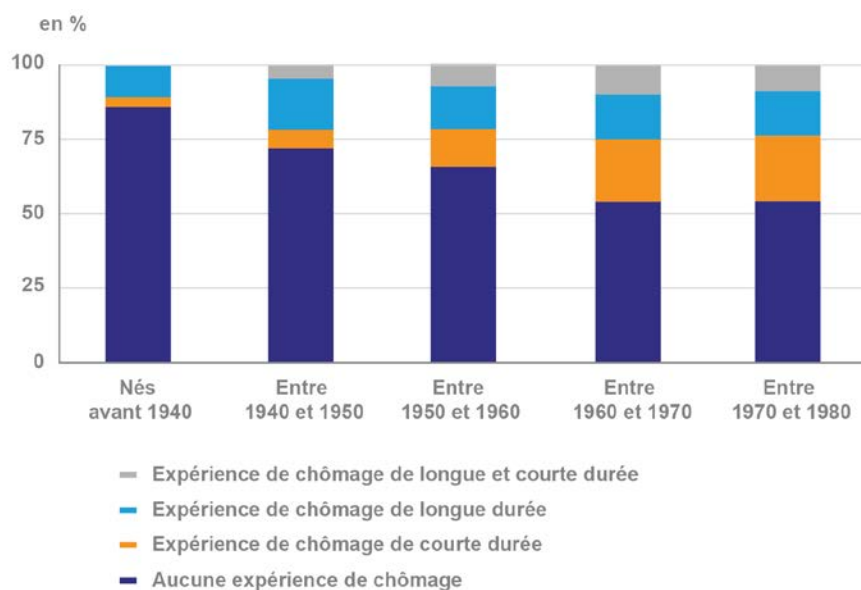
que leurs perspectives d'emploi sont moins bonnes que celles dont a bénéficié la génération de leurs parents). Ils sont aussi les plus nombreux à avoir une image négative de la technologie¹.

3.2. Les chiffres

Plus de la moitié des personnes nées après 1960 ont déjà connu un épisode de chômage, contre un quart pour celles nées avant 1940

Une enquête de 2006 indique que, parmi les actifs nés avant 1950, moins du quart ont fait l'expérience du chômage au cours de leur vie professionnelle. Pour les générations nées à partir des années 1960, bien que plus jeunes au moment de l'enquête, près d'une personne sur deux a déjà connu des épisodes de chômage (graphique 13)².

Graphique 13 – Expériences du chômage au cours des carrières professionnelles (en pourcentage)



Lecture : en 2006, l'expérience du chômage concernait près d'une personne sur deux pour les générations nées après 1960.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi (hors secteur public) de 15 ans ou plus (âge au dernier jour de la semaine de référence).

Source : Dares, Drees, enquête SIP 2006

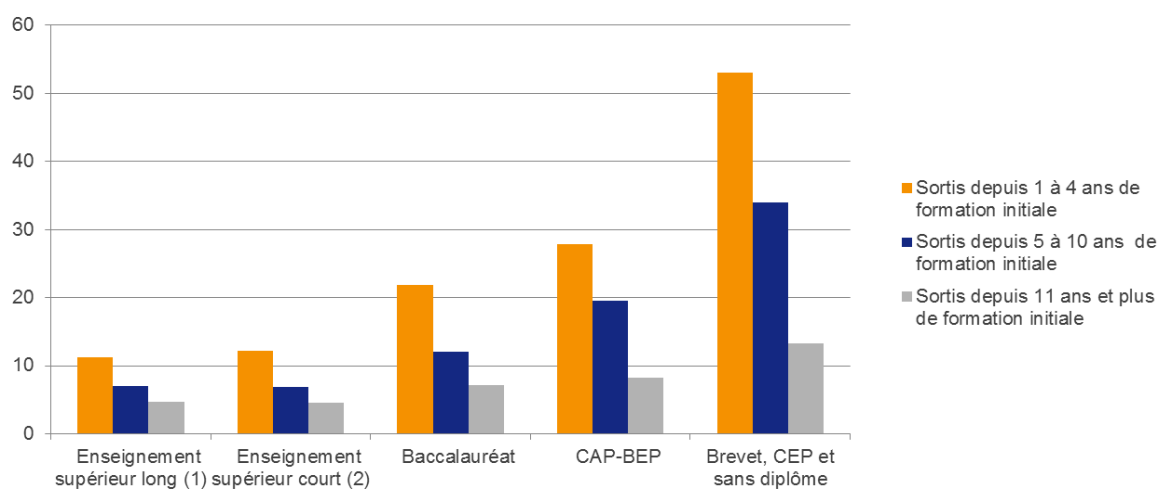
¹ Enquête Infosys (2015), « [Amplifying human potential: Education and skills for the Fourth Industrial Revolution](#) ».

² Voir le chapitre 3 « [Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs](#) », in France Stratégie (2016), *2017-2027 : Enjeux pour une décennie*, La Documentation française, octobre.

Les moins diplômés sont beaucoup plus exposés au chômage

La réussite scolaire demeure un atout essentiel contre le chômage. Comme le souligne entre autres le sociologue Éric Maurin, diplômes et poursuite d'études améliorent la qualité de l'insertion professionnelle, notamment en termes de rémunération¹. Le chômage frappe d'abord les moins diplômés² (graphique 14).

Graphique 14 – Taux de chômage selon le diplôme (en pourcentage)



(1) Notamment licence, master, doctorat, écoles de commerce et d'ingénieur.

(2) Notamment DUT, BTS, deug, diplômes paramédicaux et sociaux.

Champ : actifs sortis de formation initiale en France métropolitaine depuis un an ou plus.

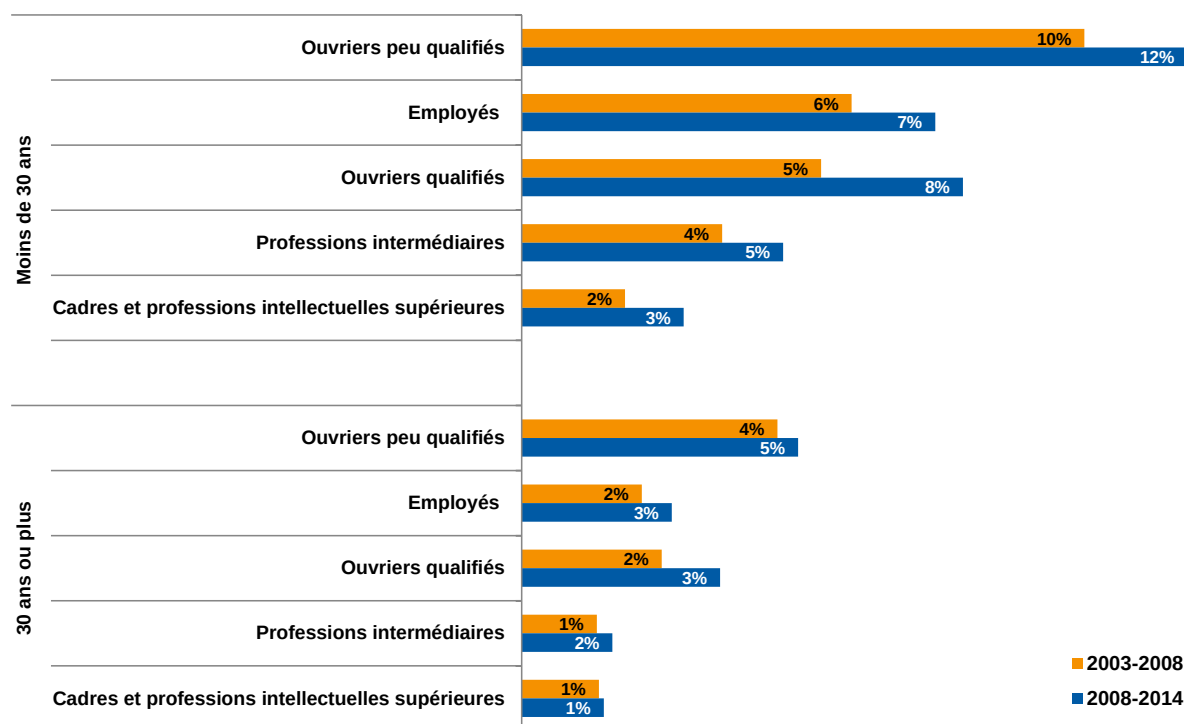
Source : Insee, enquêtes Emploi, 2014

Depuis 2008, les jeunes peu qualifiés connaissent des entrées encore plus difficiles sur le marché du travail, marquées par des épisodes de chômage plus nombreux, beaucoup plus fréquents que ceux que connaissent les jeunes les plus qualifiés mais aussi les plus de 30 ans, quelle que soit leur catégorie socioprofessionnelle (graphique 15).

¹ Maurin É. (2007), *La Nouvelle Question scolaire. Les bénéfices de la démocratisation*, Paris, Seuil.

² Mazari Z. et Recotillet I. (2013), « Génération 2004 : des débuts de trajectoire durablement marqués par la crise ? », *Bref du Céreq*, n° 311.

Graphique 15 – Taux de transition annuels de l'emploi vers le chômage selon l'âge en fonction de la catégorie socioprofessionnelle



Note : la catégorie socioprofessionnelle est celle de l'emploi occupé un an auparavant.

Lecture : en moyenne annuelle, entre 2008 et 2014, 12 % des ouvriers peu qualifiés âgés de moins de 30 ans sont au chômage un an après.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2003-2014, données pondérées du panel ; calculs France Stratégie

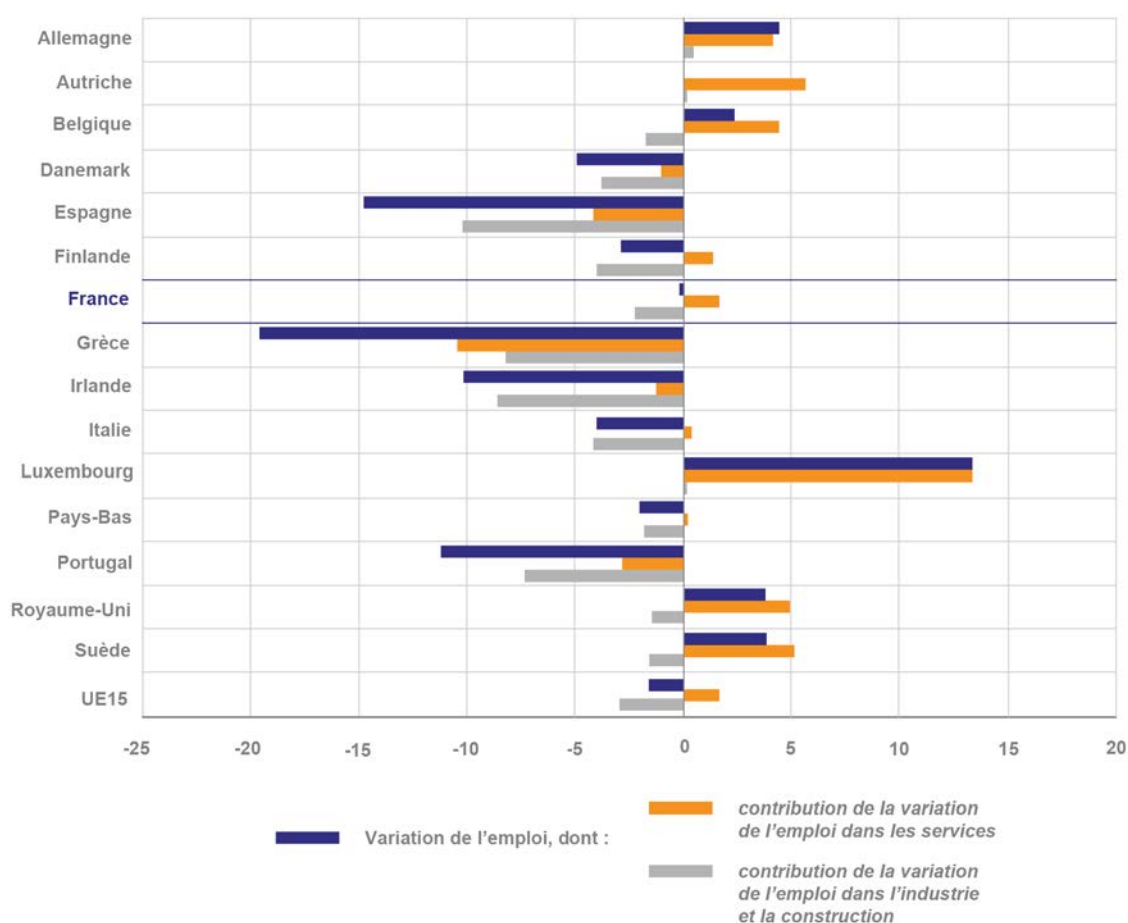
Une détérioration de l'emploi depuis 2008 et un redressement plus tardif qu'ailleurs

Comme la plupart des pays, la France a enregistré des pertes d'emploi importantes au cours de la crise de 2008, mais celles-ci ont été moins fortes que dans les autres pays (graphique 16). Cette moindre détérioration de l'emploi s'explique pour partie par des phénomènes de rétention de la main-d'œuvre (réduction des heures travaillées) et par le faible niveau des gains de productivité, dans l'industrie notamment¹. En comparaison européenne, l'emploi semble avoir été moins touché par la crise en France que dans les pays de l'UE-15.

¹ Argouac'h J., Debauche É., Leblanc P. et Ourliac B. (2010), « Comment expliquer les évolutions de l'emploi depuis le début de la crise ? », *Note de conjoncture*, Insee, décembre.

À l'inverse, depuis 2013, la reprise modérée de l'activité n'a pas conduit à une ré-augmentation de l'emploi significative. Le taux de chômage reste proche de 10 %, alors qu'il a décru dans le reste de l'UE et est inférieur à 5 % en Allemagne ou au Royaume-Uni.

Graphique 16 – Variation de l'emploi entre 2008 et 2014 (en pourcentage)



Champ : UE-15, France métropolitaine, personnes de 15 à 64 ans vivant dans un ménage ordinaire.

Note : la contribution de la variation du secteur de l'agriculture, marginale pour la plupart des pays, n'apparaît pas sur le graphique.

Sources : Eurostat, Labour Force Survey, données annuelles 2014 (extraction des données en juin 2015) ; Insee, estimations d'emploi pour la France

Bessone A.J. et Guillauneuf J. (2015), « [Les effets de la crise sur les marchés du travail européens : une intensité et une durée variables](#) », *France, portrait social*, édition 2015, Insee Références.

Une dualisation du marché du travail, avec des contrats de plus en plus courts, qui se concentrent sur une fraction de la population active

Alors que depuis le début des années 2000 la part des contrats à durée limitée (CDL, qui regroupent CDD, intérim et apprentis) est stable autour de 14 % de l'emploi salarié, leur part dans les flux d'embauches ne cesse de progresser. Le CDD est aujourd'hui le mode de recrutement de loin majoritaire (près de 9 embauches sur 10). Précisément, ce sont les CDD très courts (moins d'un mois) qui expliquent la croissance spectaculaire des CDL dans les embauches au cours de la dernière décennie (graphique 17). Leur part a atteint 70 %, hors intérim, à la fin de l'année 2014¹.

Cette durée plus courte des contrats va de pair avec des phénomènes de réembauche chez un même employeur². Elle renforce la dualisation du marché du travail, avec une instabilité qui se concentre sur les jeunes et les peu qualifiés. Le pourcentage de transitions vers le CDI des salariés en CDD diminue continuellement : le taux de conversion des CDD en CDI était de 48 % en 1982³, il n'est plus que de 20 % en 2013⁴.

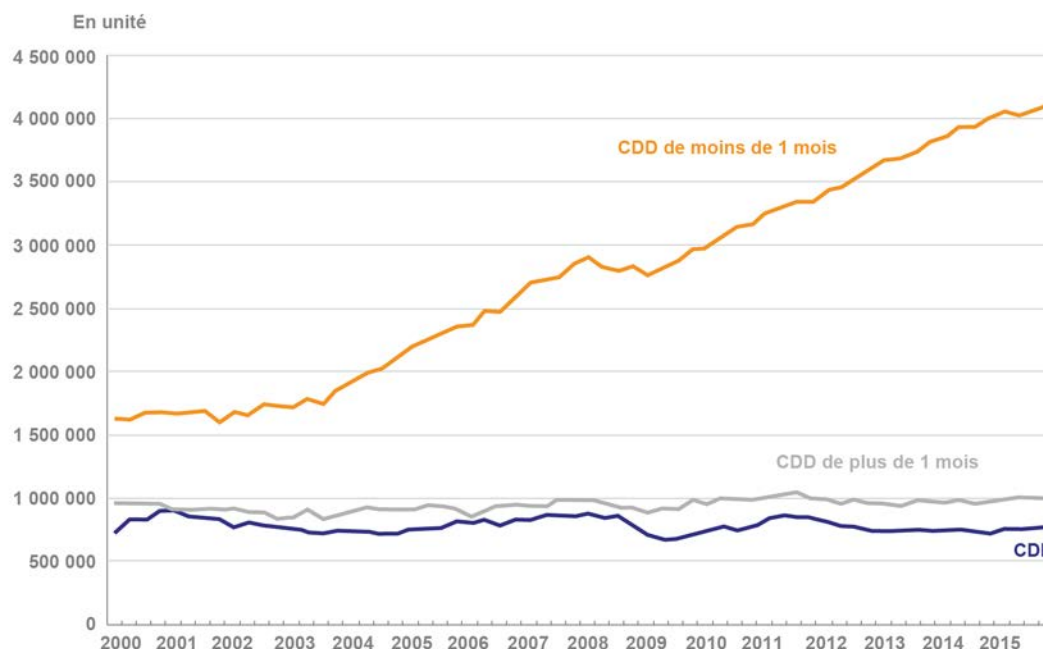
¹ Cahuc P. et Prost C. (2015), « [Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi](#) », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre.

² Benghalem H. (2016), « [La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur](#) », *Éclairages*, Unedic, n° 14, janvier.

³ Picart C. (2014), « [Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en trente ans. Plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage](#) », *Document de travail*, n° F1402, département Emploi et revenus d'activité, Insee, avril.

⁴ Flamand J. (2016), « [Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français](#) », *Document de travail*, France Stratégie, mars.

Graphique 17 – Évolution des flux d'embauches selon le type de contrat de travail (2000-2015)



Source : ACOSS

On constate également que la durée moyenne des CDI a tendance à se réduire comme pour les contrats à durée limitée : en 2015, plus d'un tiers des CDI sont rompus avant un an, une proportion en hausse de 2,5 points par rapport aux recrutements en CDI de 2007¹, ce qui traduit une forme de « déstabilisation des stables² ».

¹ Paraire X. (2015), « [Plus d'un tiers des CDI sont rompus avant un an](#) », *Dares analyses*, n° 005, janvier.

² Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

4. Entre les jeunes générations et les autres

4.1. Le regard des Français : une société qui se reproche de traiter mal ses jeunes, mais qui ne s'inquiète pas de leur réaction

70 % des Français jugent que la situation des moins de 30 ans est plus difficile que celle qu'ont connue les générations précédentes, mais 15 % seulement perçoivent de fortes tensions entre les générations

Sept Français sur dix jugent que la situation des jeunes de moins de 30 ans est plus difficile que celle qu'a connue la génération précédente¹. La situation des jeunes de moins de 30 ans est perçue comme difficile par 81 % des Français. Mais ces jeunes ne sont, si l'on peut dire, que 70 % à le penser.

L'opinion publique ne fait pas de cette fracture générationnelle une ligne de tension. Les Français s'identifient plus à leur génération qu'à leur groupe socioéconomique, politique, géographique ou religieux². Mais 85 % des Français ne perçoivent pas de fortes tensions entre les personnes âgées et les jeunes (tableau 2). Pour 68 % des Français, la société n'aide pas davantage les jeunes ou les seniors³. En France, la fracture générationnelle ne fait pas l'objet, en tant que telle, d'une appropriation par les organisations de jeunesse. « La dénonciation de la situation des jeunes générations comme l'effet de discriminations d'âge ou comme le résultat de rapports de pouvoir entre les générations perd en effet de sa force si elle n'est pas énoncée par les acteurs concernés⁴. »

¹ Ipsos pour *Le Monde* (2011), *La fracture générationnelle en France*, novembre.

² Sondage Ifop pour France Stratégie, voir résultats en annexe 1.

³ Hoiban S. (2012), *La peur du chacun pour soi*, étude du CRÉDOC pour la DGCS, octobre.

⁴ Lima L. (2010), « Les différences de situations entre générations dans le débat public », *Regards croisés sur l'économie*, 2010/1, n° 7, Paris, La Découverte, p. 71-79.

Tableau 2 – Perception de fortes tensions entre les personnes âgées et les jeunes, par pays (en pourcentage)¹

France	15
Allemagne	9
Espagne	12
Italie	11
Royaume-Uni	16
Union européenne	13

Source : Eurofound (2012)

Un jeune Français sur quatre seulement juge son avenir prometteur

Les jeunes Français sont plus pessimistes que les autres jeunes d'Europe quant à leur propre avenir et quant à l'avenir de la société en général. Les Français partagent largement cette perception négative : 87 % d'entre eux estimaient en 2015 que les risques de connaître un jour la pauvreté étaient plus grands pour leurs enfants qu'ils ne l'avaient été pour leur génération².

Seul un jeune Français sur quatre juge son avenir prometteur, contre plus d'un sur trois en Allemagne et au Royaume-Uni, et un sur deux aux États-Unis (tableau 3).

¹ Eurofound (2012), *3rd European Quality of Life Survey, Quality of life in Europe: Impacts of the crisis*.

² Baromètre Ipsos pour le Secours populaire français 2015, in « Adultes, enfants : une peur record de la pauvreté », *Convergences*, n° 344, septembre-octobre 2015. C'est le niveau le plus élevé depuis la création de ce baromètre en 2007.

Tableau 3 – Les jeunes et l'avenir (en pourcentage)

	« Mon avenir est prometteur »	« L'avenir de la société est prometteur »	« Je suis certain que j'aurai un bon travail dans l'avenir »
France	26	4	27
Allemagne	37	10	34
Espagne	32	7	36
Italie	23	7	26
Royaume-Uni	36	7	39
Europe	32	8	33
États-Unis	54	18	60

Lecture : pourcentage d'accord (réponses 6 et 7 sur une échelle de 1 à 7). Enquête réalisée en octobre et novembre 2006 auprès des jeunes de 16 à 29 ans.

Source : Fondation pour l'innovation politique (2008) ¹

Sept jeunes sur dix estiment que la société ne leur offre pas les moyens de montrer ce dont ils sont capables

72 % des jeunes nés entre 1980 et 2000 ont dû faire des compromis pour entrer sur le marché du travail. 19 % disent avoir accepté un emploi sous-qualifié par rapport à leur formation². Ces difficultés peuvent expliquer pour partie l'intention exprimée par un tiers des jeunes Français de 18 à 34 ans de s'installer à l'étranger dans les cinq à dix ans à venir³. Entre 2006 et 2013, la part des 18-25 ans qui estiment que la société ne leur offre pas les moyens de montrer ce dont ils sont capables a progressé de 53 % à 70 %⁴.

Les jeunes Français se sentent moins bien intégrés que l'ensemble de la population. 51 % des Français se déclarent « très bien intégrés⁵ », mais cette proportion est seulement de 39 % chez les 18-24 ans.

¹ Fondation pour l'innovation politique (2008), [Les jeunes face à leur avenir : une enquête internationale](#).

² PricewaterhouseCoopers (2012), [Millennials at work. Reshaping the workplace](#), février.

³ Biacabe J.-L. et Robert S. (2014), *Les Français de l'étranger. L'expatriation des Français, quelle réalité ?*, CCI Paris Île-de-France, mars.

⁴ Van de Velde C. et Peugny C. (2014), enquête « Génération quoi ».

⁵ Hoibian S. (2012), « [Les Français se sentent intégrés dans une société qu'ils jugent pourtant fragmentée](#) », *Note de synthèse*, n° 5, CRÉDOC, octobre.

4.2. Les chiffres

Il suffit de considérer quelques-uns des grands problèmes qui se posent aujourd'hui – l'emploi, la dette, les retraites, le changement climatique – pour qu'une conclusion s'impose : le sort *relatif* des jeunes s'est détérioré sur les vingt-cinq dernières années. Ces problèmes grèvent les espérances des jeunes générations.

Alors que les enfants du baby-boom ont profité de conditions favorables pour entrer dans la vie active, les nouvelles générations sont les premières victimes de la crise économique et peinent à trouver leur place dans la société. En outre, le ralentissement des gains de productivité, s'il se poursuit, conduira à une progression des revenus individuels beaucoup moins forte qu'auparavant.

Les solidarités familiales peuvent corriger les inégalités entre les générations, mais elles ont pour effet d'accentuer les inégalités au sein d'une même génération en renforçant le poids des héritages.

Une entrée dans la vie adulte retardée

Les trois étapes pouvant définir l'entrée dans la vie adulte – résidence indépendante, emploi stable, fondation d'une famille – interviennent plus tardivement. La jeunesse, si on la définit comme la période transitoire qui précède la vie adulte, dure donc de plus en plus longtemps. Cela s'explique bien sûr par l'allongement de la durée des études, mais pas seulement.

Plus d'un million de jeunes majeurs quitteraient le domicile parental s'ils en avaient les moyens financiers, parmi les 4,5 millions de majeurs qui vivent chez leurs parents ou leurs grands-parents¹. En Île-de-France, notamment en raison des coûts du logement, les jeunes quittent plus tard le domicile familial : l'âge médian de la décohabitation y a augmenté de 0,4 an entre 2006 et 2011 pour s'établir à 24,7 ans. Le mouvement inverse est cependant observé en province : l'âge médian est aujourd'hui de 22,1 ans, soit 1,3 an de moins qu'en 2006². La décohabitation relativement précoce des jeunes Français se fait au prix d'un effort, public et privé, important. Elle est soutenue par des aides personnelles au logement substantielles, mais est aussi souvent conditionnée par des soutiens familiaux (cautionnement, aides financières). La part des revenus consacrée aux dépenses de logement est

¹ Fondation Abbé Pierre (2005), *La face cachée des « Tanguy ». Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents*, décembre. Données : Insee, enquête nationale Logement, 2013.

² Enquête IAU-IdF (2015), « [Les jeunes franciliens peinent à quitter le logement de leurs parents](#) », *Note rapide de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement - Île-de-France*, n° 701, septembre.

nettement plus élevée pour les ménages jeunes, qui connaissent aussi plus fréquemment des difficultés pour payer leur loyer ou leurs charges.

En moyenne, les Français trouvent leur premier emploi stable à 28 ans, soit huit ans plus tard qu'en 1960.

En moyenne, les Françaises ont leur premier enfant à 28 ans, soit quatre ans plus tard qu'à la fin des années 1960, et elles se marient pour la première fois à 30 ans, soit huit ans plus tard qu'à la fin des années 1960¹.

Des jeunes mieux formés mais plus exposés au chômage et à la précarité

Les nouvelles générations, qui sont pourtant de plus en plus diplômées, ont plus de mal à intégrer le marché du travail.

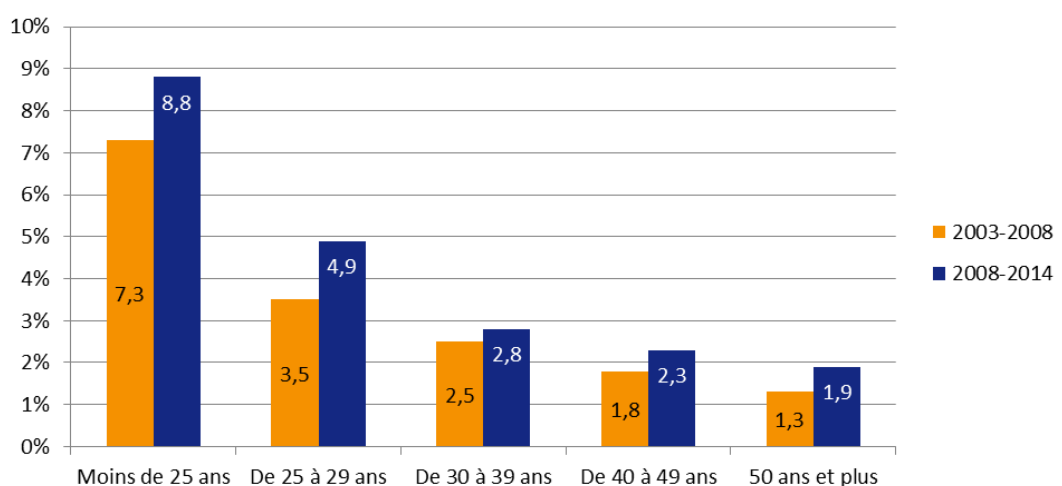
Les jeunes sont plus diplômés que les générations précédentes. 67 % des 25-34 ans, 61 % des 35-44 ans sont titulaires du baccalauréat, contre 41 % des 45-54 ans et 35 % des 55-64 ans. 39 % des jeunes hommes de 25-34 ans et 49 % des jeunes femmes du même âge sont titulaires d'un diplôme de niveau bac +2².

Pourtant, les jeunes sont davantage touchés par le chômage et ce chômage est davantage sensible à la conjoncture : entre 2008 et 2013, le risque de transition emploi-chômage était ainsi trois fois plus élevé pour les moins de 25 ans – deux fois plus élevé pour les 25-29 ans – que pour les 40-49 ans (graphique 18).

¹ Davie E. (2012), « [Un premier enfant à 28 ans](#) », *Insee Première*, n° 1419, octobre ; Source : Insee, statistiques de l'état civil et estimations de population ; voir aussi Rault W. et Régnier-Loilier A. (2015), « [La première vie en couple : évolutions récentes](#) », *Population et Sociétés*, n° 521, avril.

² Insee, enquête Emploi.

Graphique 18 – Taux de transition annuels de l'emploi vers le chômage selon l'âge (en pourcentage)



Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi de 15 ans ou plus (âge au dernier jour de la semaine de référence).

Lecture : en moyenne annuelle, parmi les personnes en emploi de 25 à 29 ans entre 2008 et 2013, 4,9 % sont au chômage un an après.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2003-2014, données du panel ; calculs Jean Flamand, France Stratégie

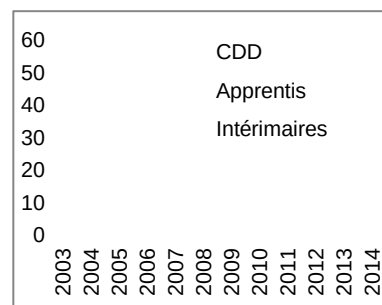
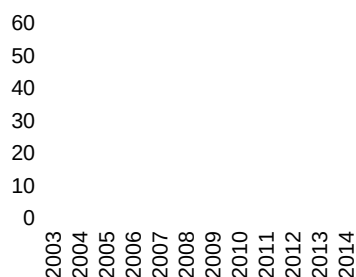
Les jeunes sont les plus exposés à la précarité de l'emploi : un sur deux est titulaire d'un contrat à durée limitée (graphique 19). Dans le même temps, l'emploi précaire devient de plus en plus précaire : la durée des CDD se raccourcit, sans que la proportion des emplois précaires dans l'emploi total se modifie fortement.

Graphique 19 – Part des emplois à durée limitée par âge (en pourcentage)

15-29 ans

30-49 ans

50 ans et plus



Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi de 15 ans ou plus.

Source : Insee, enquête Emploi, 2003-2014

Pour autant, en comparaison internationale, la France apparaît dans une position médiane quant aux difficultés rencontrées par les nouvelles cohortes lors de leur arrivée sur le marché du travail. Si l'on examine le taux de chômage selon l'ancienneté à temps plein sur le marché du travail (pour neutraliser les différentes modalités d'insertion dans l'emploi et notamment le cumul emploi-études), en 2011-2012 le taux de chômage en France était un peu inférieur à 20 % au bout de trois ans d'ancienneté, soit un niveau relativement proche de celui des jeunes au Royaume-Uni ou en Suède (autour de 15 %). Il était en revanche plus faible qu'en Italie (25 %) ou en Espagne (37 %) et beaucoup plus élevé qu'en Allemagne ou en Autriche¹.

Entre 2001 et 2013, le niveau de vie des 18-24 ans a augmenté de 4 %, celui des 65-74 ans de 19 %

Alors que dans les années 1970 la majorité des personnes pauvres étaient des personnes âgées, ce sont désormais les jeunes qui sont les plus touchés par la pauvreté, phénomène lié à l'élévation du niveau de vie des personnes âgées, au ralentissement de l'économie, à la crise de l'emploi et à la précarisation des nouvelles générations.

En France, le niveau de vie moyen des 18-24 ans est inférieur à celui des 65 ans ou plus, et l'écart s'est creusé depuis 2005 (tableau 4). C'est d'abord l'augmentation des revenus des plus âgés qui explique l'accroissement de cet écart (graphique 20). En Allemagne et au Royaume-Uni, le niveau de vie des 18-24 ans est équivalent, voire légèrement supérieur, à celui des 65 ans et plus.

Tableau 4 – Ratio du niveau de vie des 18-24 ans sur celui des 65 ans ou plus

	2005	2014
France	92 %	77 %
Allemagne	102 %	102 %
Espagne	118 %	85 %
Italie	104 %	88 %
Royaume-Uni	111 %	106 %
Union européenne (UE-15 en 2005, UE-28 en 2014)	104 %	91 %

Sources : EU-SILC

¹ Gaini M. et Zamora Ph. (2016), « [L'évolution récente de l'insertion professionnelle des jeunes en France. État des lieux et politiques récentes](#) », contribution de la Dares dans le cadre de l'exercice de prospective « 2017-2027 » de France Stratégie.

**Graphique 20 – Niveau de vie moyen des individus selon l'âge en 2001 et 2013
(en euros 2013 constants)**

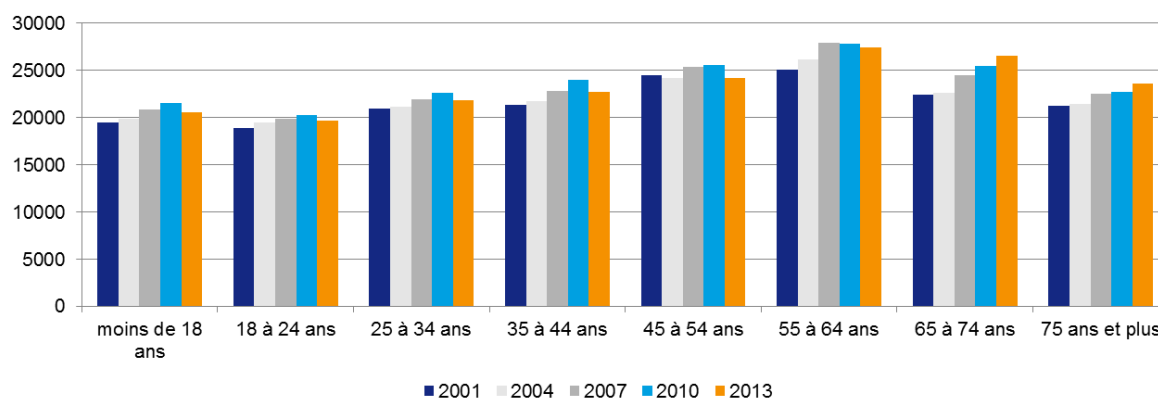


Tableau 5 – Évolution entre 2001 et 2013 (en pourcentage)

Moins de 18 ans	18 à 24 ans	25 à 34 ans	35 à 44 ans	45 à 54 ans	55 à 64 ans	65 à 74 ans	75 ans et plus
+ 5,6	+ 4,4	+ 4,6	+ 6,6	– 1,1	+ 9,2	+ 18,6	+ 11,2

Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : CCMSA ; Cnaf ; Cnav ; DGFIP ; DGI ; Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 - enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2013

Les solidarités familiales corrigent en partie les inégalités de niveau de vie entre les âges, mais elles ne corrigent pas les inégalités au sein de chaque groupe d'âge, voire elles les renforcent.

De 1979 à 2005, les profils par âge de revenus du travail se sont déformés en faveur des plus âgés mais, à la faveur des transferts familiaux, les profils par âge de consommation sont restés plus stables¹.

¹ D'Albis H. (2014), « Mesurer les transferts économiques entre les générations », *Informations sociales*, 3, n° 183, p. 64-72.

Ces transferts ne sont pas unilatéraux : si les parents aident leurs enfants lorsqu'ils en ont besoin, l'enquête SHARE¹ suggère l'existence de mécanismes d'échange entre les générations².

Il reste que ces transferts intergénérationnels reproduisent les inégalités intra-générationnelles, les parents aidant leurs enfants en fonction de leurs propres ressources. Les politiques fiscales favorisant ces solidarités familiales (allègement de la fiscalité des successions, fiscalité favorable aux ménages avec enfant majeur, etc.) contribuent donc à la reproduction des inégalités.

De fait, la comparaison des niveaux de vie entre groupes d'âge ne doit pas faire oublier l'importance des inégalités au sein de chaque groupe : l'ampleur des inégalités de niveau de vie, mesurée par le coefficient de Gini, est ainsi plus élevée et a crû plus rapidement parmi les plus jeunes et parmi les plus âgés que dans l'ensemble de la population.

Tableau 6 – Ampleur des inégalités de niveau de vie

	Coefficient de Gini des niveaux de vie en 2012	Augmentation entre 1996 et 2012
Ensemble de la population	0,303	+ 0,024
18-24 ans	0,315	+ 0,035
60 ans et plus	0,308	+ 0,043

Source : France Stratégie, sur la base de données ERFS

Les jeunes participent moins à la vie politique, associative et syndicale

Les jeunes sont de moins en moins présents dans les institutions politiques³. En France, les moins de 40 ans occupent une place de moins en moins importante à

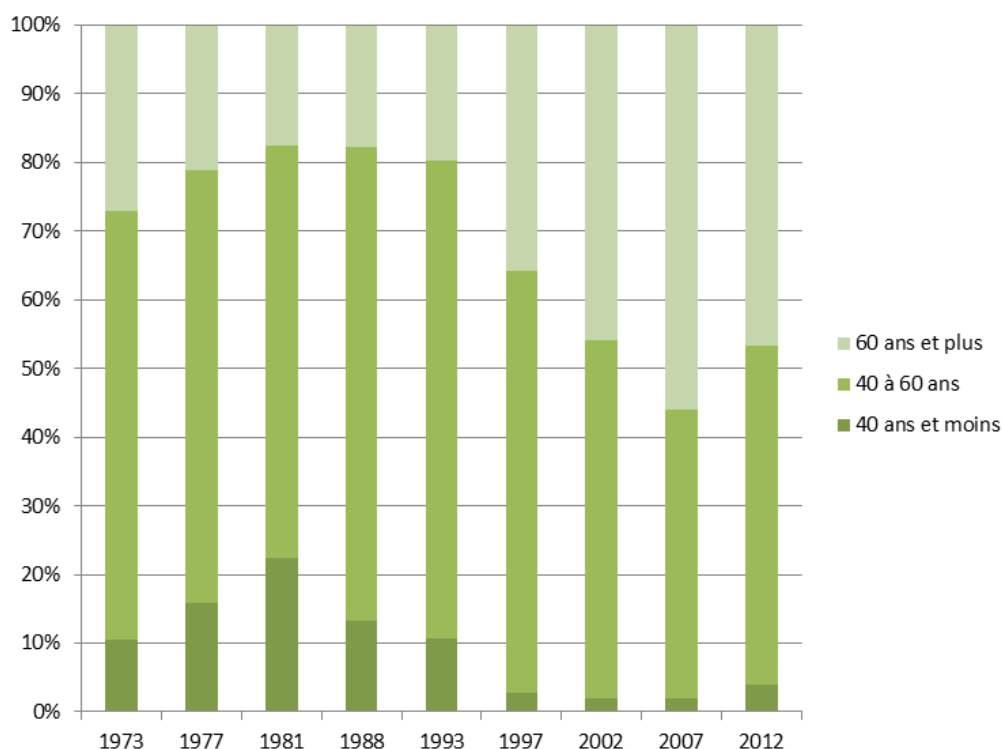
¹ L'enquête européenne SHARE (*Survey on Health, Ageing and Retirement in Europe*) est une base de données longitudinale, multidisciplinaire et internationale concernant près de 80 000 Européens âgés de 50 ans et plus. Conduite dans vingt pays représentant toutes les régions d'Europe, l'enquête est réalisée tous les deux ans depuis 2004.

² Attias-Donfut C. et Wolff F.-C. (2007), « Les comportements de transferts intergénérationnels en Europe », *Économie et statistique*, n° 403-404.

³ Nabli B. et Naves M.-C. (2015), *Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes*, rapport, France Stratégie, juin.

l'Assemblée nationale au cours des dernières législatures que pendant les années 1970 et 1980. À l'inverse, la part des plus de 60 ans s'est considérablement accrue (graphique 21).

Graphique 21 – Âge des députés au moment de leur élection



Source : Assemblée nationale et ipu.org ; calculs France Stratégie

En écho à cette faiblesse de la représentation politique, les jeunes votent également moins que les autres générations. Lors des élections régionales de 2015, on a observé un écart de 27 points entre le niveau d'abstention des 18-24 ans (64 %) et celui des plus de 65 ans (37 %)¹. En outre, 14 % des jeunes de 18-25 ans ne sont pas inscrits sur les listes électorales².

¹ Muxel A. (2015), « L'électeur intermittent ? La participation lors des élections régionales de 2015 », CEVIPOF, L'enquête électorale française : comprendre 2017, La note #6, décembre.

² Ifop pour l'ANACEJ (2015), *Les jeunes, les élections régionales de 2015 et l'élection présidentielle de 2017*, novembre.

Les jeunes sont également moins présents dans le monde associatif. 31 % des moins de 30 ans s'engagent aujourd'hui dans des activités bénévoles, contre 40 % des plus de 30 ans¹. Et l'âge moyen des présidents d'association est de 56 ans², 32 % ont plus de 65 ans³ et 4 % seulement ont moins de 35 ans⁴.

Les jeunes sont enfin moins présents dans le monde syndical⁵. Les moins de 30 ans sont 2 % à participer aux activités d'un syndicat, quand leurs aînés sont 6 %⁶. L'âge moyen du représentant syndical était de 45 ans en 1982 ; il est de 59 ans en 2000⁷.

5. Entre territoires prospères et territoires en déshérence

5.1. Le regard des Français : une crainte montante de l'abandon

La France des petites villes et des villages ressent le développement des métropoles comme une menace

Loin des centres-villes se développe un sentiment d'abandon. Les habitants des zones périurbaines et rurales, mal connectées aux centres urbains et productifs, connaissent un sentiment de relégation d'autant plus fort qu'une part des classes moyennes, confrontée aux coûts inaccessibles du logement dans les centres urbains, subit sa mobilité résidentielle. L'habitat périurbain réunit ainsi, non sans conflits, des ménages populaires, anciens ouvriers de la commune ou familles immigrées qui ont investi dans un logement pour quitter la cité, et des jeunes couples de professions intermédiaires, biactifs, supportant donc mieux que les autres l'endettement que représente l'achat d'un pavillon⁸.

¹ CRÉDOC (2015), *Des jeunes investis dans la vie de la cité*, étude du groupe « Conditions de vie et aspirations ».

² Tabariés M. et Laouisset B. (2011), « **Les présidents d'association en France : quels profils et quelles trajectoires ?** », *Bulletin de statistiques et d'études*, n° 11, Mission statistique des secteurs sport, jeunesse, éducation populaire et vie associative, 3 décembre.

³ Archambault E. et Tchernonog V. (2012), *Repères sur les associations en France*, CPCA, mars.

⁴ Tchernonog V. (2004), « Quels acteurs dans les associations ? Premières données sur les dirigeants bénévoles et sur les bénéficiaires », *Revue internationale de l'économie sociale*.

⁵ Observatoire de la discrimination et Fondation Copernic (2014), *Discriminations syndicales*.

⁶ CRÉDOC (2015), *op. cit.*

⁷ Chauvel L. (2007), « L'avenir incertain des nouvelles générations », in Fitoussi J.-P. et Laurent É. (dir.), *France 2012. E-book de campagne à l'usage des citoyens*, OFCE.

⁸ Lambert A. (2015), *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, février.

Près de la moitié des habitants de communes rurales (47 %) ou de petites villes (46 %) estiment que leur territoire n'est pas bien préparé pour s'adapter aux évolutions économiques récentes. La majorité des habitants de petites et moyennes agglomérations (60 % des salariés et 71 % des chômeurs) pense que leur territoire ne profitera pas de la croissance économique des grandes villes et des métropoles les plus proches. Seuls les habitants des grandes agglomérations estiment que cette croissance profitera à tout le monde (65 % chez les salariés, 55 % chez les chômeurs)¹.

Depuis plusieurs années, géographes et spécialistes de la cartographie électorale explorent, en France² comme dans d'autres pays, les corrélations de plus en plus marquées entre la distance aux grands centres urbains et le comportement des électeurs ; au-delà des spécificités régionales héritées de l'histoire, il semblerait que s'affirment à la fois un vote métropolitain et un vote « périphérique³ », plus ou moins explicitement dirigé contre le pouvoir, lui-même identifié à la métropole.

Quatre Français sur cinq s'inquiètent de la situation des « quartiers sensibles », neuf sur dix de la délinquance qui s'y développe

En 2014, 78 % des Français se disaient préoccupés par le sujet des « quartiers sensibles ». Pour 85 % des Français, les conditions de vie dans ces quartiers n'ont pas vraiment changé (42 %) ou se sont dégradées (43 %) depuis quelques années. « Les gens se sentent un peu comme des *boat people* amarrés à la grande ville, qui ne peuvent jamais monter à quai⁴. »

Pour 92 % des Français, la délinquance est particulièrement présente dans les quartiers populaires. On mesure un sentiment d'insécurité deux fois plus fort en zones urbaines sensibles (ZUS), aujourd'hui appelées quartiers prioritaires, qu'ailleurs. Ce sentiment est surtout ressenti dans le quartier plutôt qu'au domicile, et ne diminue pas au fil des années.

En même temps, le regard porté sur les quartiers sensibles s'est durci. Les Français pensent moins souvent que ces quartiers sont marqués par une forte solidarité entre

¹ CSA pour le Conseil d'orientation pour l'emploi (2015), *Emploi et territoires*, octobre.

² Ravenel L., Buléon P. et Fourquet J. (2003), « Vote et gradient d'urbanité : les nouveaux territoires des élections présidentielles de 2002 », in *Espace, populations, sociétés*, 3. Populations, élections, territoires. p. 469-482.

³ Guilluy C. (2014), *La France périphérique*, Paris, Flammarion.

⁴ Un habitant de quartier sensible cité par Sophie Body-Gendrot, intervention à France Stratégie, séminaire « Ghettos communautaires : quelles fractures, quelles réponses ? », 28 mai 2015.

les habitants (51 %, -7 points en cinq ans), qu'il y a de nombreuses opportunités pour monter des projets (44 %, -7 points), que les jeunes issus de ces quartiers constituent une richesse pour notre pays (43 %, -5 points) ou encore que les associations y sont nombreuses et dynamiques (55 %, -2 points)¹.

5.2. Les chiffres

Comme dans la plupart des économies développées, la décennie passée a été marquée en France par un déclin des régions industrielles traditionnelles, qui ont subi la poussée des exportations de la Chine et des autres économies émergentes, et par un dynamisme important des métropoles, qui concentrent l'activité à haute valeur ajoutée et les populations qualifiées.

Tableau 7 – Poids des aires urbaines selon leur taille dans le total national (en pourcentage)

Aires urbaines	Part dans la population totale	Part dans la population de 60 ans et plus	Part dans la population des diplômés du supérieur de 25 à 55 ans	Part dans la population vivant en dessous du seuil de pauvreté	Part dans les salaires versés
Paris	18,8	14,6	25,4	20,2	37,7
500 000 habitants et plus	20,7	23,4	26,9	22,5	24,5
de 100 000 à 500 000 habitants	27,1	26,7	22,4	22,5	22,1
de 20 000 à 100 000 habitants	21	19,2	9,5	19,1	16,3
Reste du territoire	12,4	16,2	15,8	15,7	6,4
Total	100	100	100	100	100

Note : ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du Programme d'investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données – CASD).

Source : Insee, DADS 2011, enquête Emploi 2012, recensement 2012

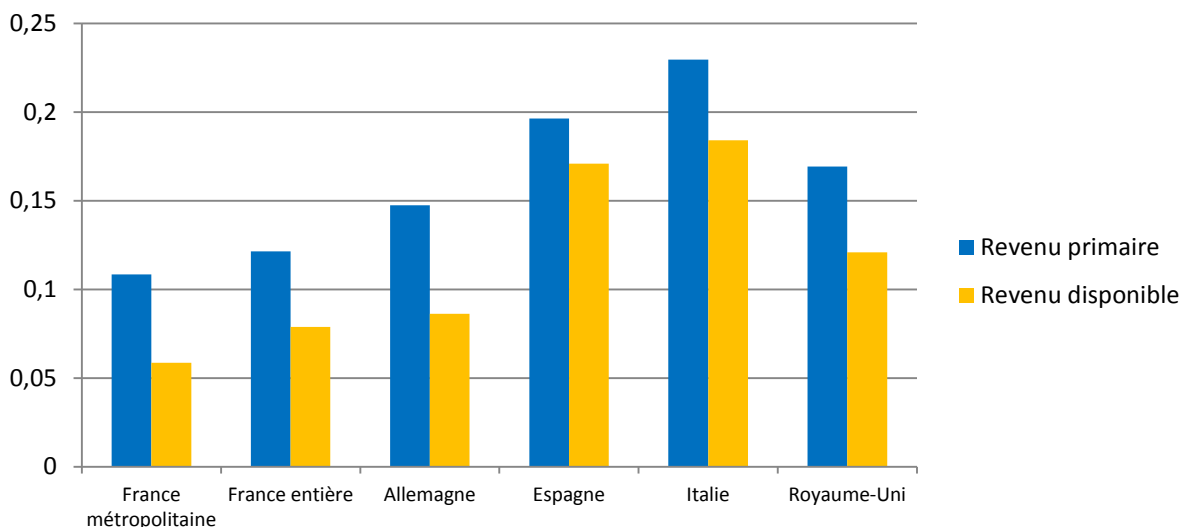
Mais les inégalités géographiques sont présentes au sein de tous les territoires : certes, les ressorts de croissance font défaut dans beaucoup de villes moyennes et de territoires ruraux, mais le développement des métropoles s'accompagne

¹ Bigot R., Hoibian S. et Müller J. (2015), *Évolution du regard sur les quartiers sensibles et les discriminations entre 2009 et 2014*, étude du CRÉDOC pour l'ACSE, avril.

également de fortes inégalités en leur sein. En raison de la concentration du parc social dans certaines communes, les plus pauvres vivent souvent par exemple dans les centres urbains.

Les inégalités de revenu sont davantage marquées au niveau des communes ou des zones d'emploi qu'elles ne le sont au niveau des régions¹. Les écarts de revenu par habitant entre les différentes régions sont moins importants en France qu'ils ne le sont dans les pays voisins (graphique 22), et les mécanismes de redistribution permettent de réduire encore ces écarts. Des « systèmes productivo-résidentiels² » fonctionnent à des échelles plus larges que les aires urbaines, associant espaces urbains et campagnes, et reposent sur les synergies entre territoires. Le dynamisme des centres productifs dépend aussi de l'attractivité résidentielle de leur environnement.

Graphique 22 – Écart type du revenu primaire et du revenu disponible par habitant selon la région (par rapport à la moyenne nationale)



Lecture : les écarts interrégionaux de revenus sont plus marqués dans les pays voisins qu'en France (qu'il s'agisse de la France métropolitaine ou de la France entière, DOM compris).

Dans l'ensemble de ces pays, les transferts sociaux réduisent une partie de ces écarts interrégionaux, qui sont plus faibles lorsqu'on s'intéresse au revenu disponible que lorsqu'on s'intéresse au revenu primaire.

Source : calculs France Stratégie d'après données Eurostat

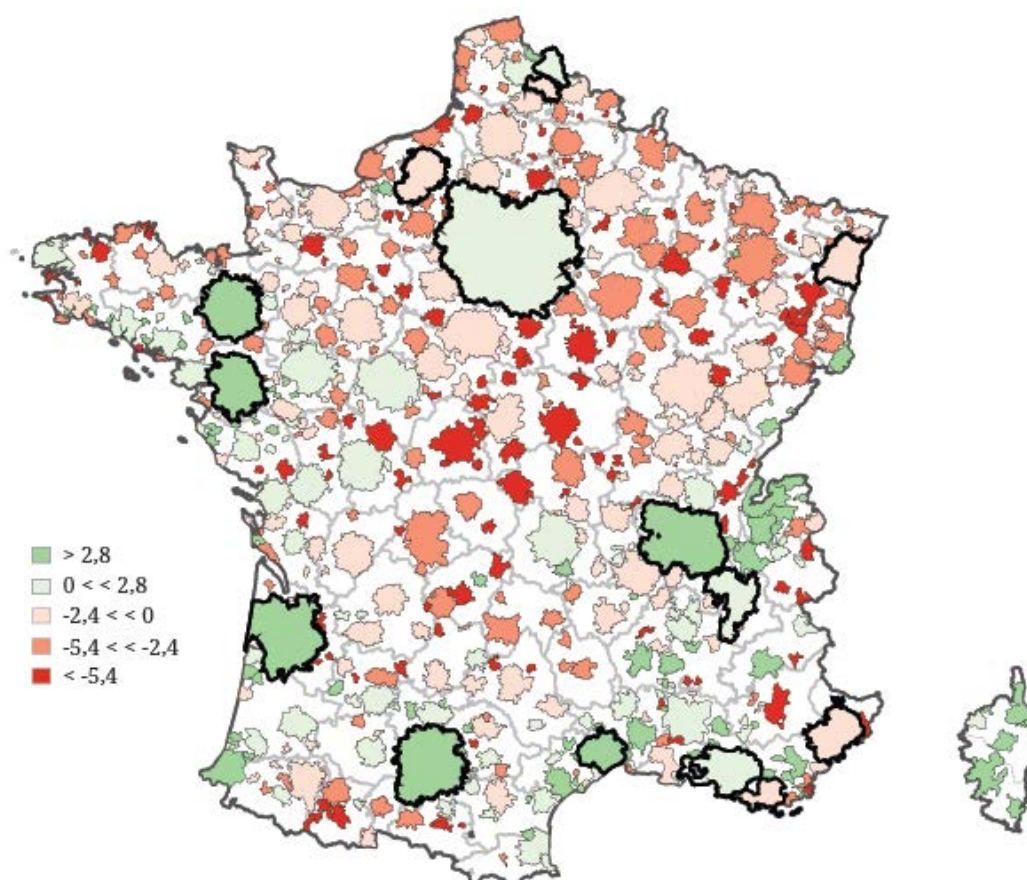
¹ Baccaïni B. (2015), « Depuis 2008, la crise accroît les inégalités entre individus au sein des territoires », *En Bref*, n° 2, CGET, juillet.

² Davezies L. et Talandier M. (2014), *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-territoires résidentiels : quelles interactions ?*, coll. Travaux du CGET, Paris, La Documentation française.

L'emploi et les revenus se concentrent dans quinze métropoles

Quinze métropoles¹ réalisent la moitié du PIB français et déposent 70 % des brevets. Elles ont connu les plus forts taux de croissance entre 2001 et 2011. Alors que le PIB français a progressé de 1,1 % par an de 2000 à 2010, celui de ces métropoles a augmenté de 1,6 % par an sur cette même période².

**Carte 1 – Évolution de la population en emploi de 15 à 64 ans
par aire urbaine de résidence, de 2008 à 2013**



Lecture : les aires urbaines en vert foncé ont vu leur population en emploi augmenter de plus de 2,8 % entre 2008 et 2013. Les quinze plus grandes aires urbaines sont signalées par un contour plus épais.

Source : Insee, recensements de la population, 2008 et 2013 ; calculs France Stratégie.

À cette métropolisation de la croissance répond une métropolisation de l'emploi. Les quinze métropoles comprennent 39 % de la population et rassemblent 43 % de

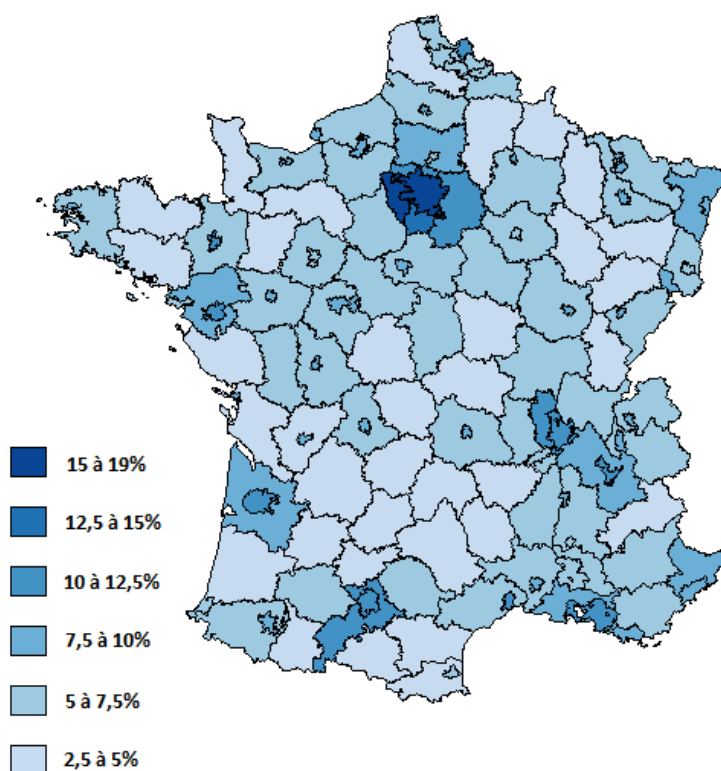
¹ C'est-à-dire les quinze plus grandes aires urbaines (source Insee) : Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Lille, Nice, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble, Rouen, Toulon, Montpellier, Douai-Lens.

² Base de données Métropoles et régions de l'OCDE.

l'emploi. De 1999 à 2011, le taux de croissance de l'emploi s'élevait à 0,86 % par an, quand il était de 0,65 % à l'échelle nationale. L'écart s'est donc creusé. Dans la même période, l'emploi a reculé dans le pourtour du Bassin parisien, dans l'Est et dans les zones fragiles du Nord-Est et du Centre de la France.

La carte de l'évolution de la population en emploi par aire urbaine met en évidence à la fois l'effet de métropolisation, la fragilité des villes moyennes et l'évolution défavorable que connaît le tiers nord-est de la France (hors Île-de-France). On y voit que la population en emploi dans les métropoles de Nantes, Rennes, Bordeaux, Toulouse et Lyon a crû fortement, tandis qu'elle s'est affaiblie dans beaucoup de villes moyennes ou de grandes villes du nord-est ayant subi le contrecoup de la désindustrialisation. Ces divergences s'observent aussi en termes de composition de la population avec une meilleure capacité des métropoles en croissance à attirer les plus diplômés.

Carte 2 – Part des salariés du département ou de l'unité urbaine faisant partie des 10 % les mieux rémunérés au niveau national



Lecture : entre 15 % et 19 % des salariés résidant dans l'unité urbaine de Paris ou dans le département des Yvelines (hors unité urbaine de Paris) font partie des 10 % des salariés français les mieux rémunérés.

Note : ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme Investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données – CASD).

Source : DADS (2011) ; calculs Clément Dherbécourt, France Stratégie

Cela contribue au fait que les métropoles concentrent les hauts salaires et que les départements qui ont une métropole comptent plus de hauts salaires.

Les territoires qui concentrent l'activité économique, autour des grandes métropoles et dans les régions les plus dynamiques, se distinguent, d'une part, des territoires marqués par une économie « résidentielle » (dont les activités sont plus tournées vers les besoins de la population résidente, qu'elle soit active ou retraitée) et, d'autre part, des régions anciennement industrielles en déclin¹.

Les offres d'emploi sont concentrées dans les villes-centre des grandes aires urbaines. Ces villes-centre abritent un quart de la population de leurs aires urbaines, mais drainent entre 50 % et 60 % des offres d'emploi². À l'inverse, dans les couronnes périurbaines, les emplois sont moins variés, avec une gamme plus restreinte de branches d'activité et de qualifications dans un rayon donné, d'où une fragilité plus grande en cas de chômage.

Le dynamisme des campagnes françaises est également fonction de leurs échanges avec un pôle urbain et du dynamisme de celui-ci. On peut distinguer trois catégories : les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées, qui connaissent une croissance résidentielle très forte ; les campagnes agricoles et industrielles constituées d'une mosaïque de bassins de vie, animés par des petites villes qui n'ont pas toujours le dynamisme économique suffisant pour permettre aux actifs résidant à proximité de travailler ; et enfin les campagnes à très faible densité, avec une population âgée et un faible revenu. C'est la distance aux différentes mailles urbaines et la densité de ce maillage qui déterminent le dynamisme des campagnes³.

Les quartiers prioritaires concentrent les populations vulnérables

Les populations vulnérables sont davantage représentées dans les quartiers sensibles que dans le reste du territoire : les jeunes (la part des habitants de moins de 15 ans y dépasse de 6 points celle des unités urbaines englobant ces quartiers), les familles monoparentales (leur part y est supérieure de 8 points), les chômeurs (la part des ménages percevant des allocations chômage y est supérieure de 8 points)

¹ Davezies L. (2012), *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, La République des idées/Seuil.

² Allaire T., Bureau J., Le Serviget A.-J. et Pech T. (2016), *Le marché du travail dans les grandes aires urbaines en 2015*, Terra nova, février.

³ Hilal M. (2015), intervention à France Stratégie, séminaire « Les inégalités territoriales : quelles fractures, quelles réponses ? », 21 mai 2015.

et les étrangers (leur part y est supérieure de 11 points)¹. Par ailleurs, 34 % des Français déclarent avoir de la famille ou des amis qui vivent ou travaillent dans un quartier sensible.

La nouvelle géographie d'intervention de la politique de la ville, définie en 2014, se fonde sur le revenu moyen des habitants, et propose donc par construction une mesure territoriale des inégalités de niveau de vie. Les caractéristiques des 1 300 quartiers de la politique de la ville (QPV), qui comptent 7 % de la population, sont qualitativement les mêmes que celles des anciennes ZUS par opposition au reste du territoire, en plus accentuées².

Ainsi, la proportion des ménages à faible revenu y est quatre fois plus élevée que la moyenne, un ménage sur quatre y reçoit au moins une allocation chômage et trois ménages sur quatre y sont logés en HLM. 42 % des habitants des QPV vivent sous le seuil de pauvreté, contre 12 % seulement dans le reste de leurs unités urbaines.

La crise a accentué ces inégalités. En 2011 (avant la nouvelle cartographie des QPV), le revenu moyen des habitants des ZUS ne représentait que 54 % de celui de l'ensemble des habitants de leurs aires urbaines. Entre 2004 et 2011, ce revenu a augmenté moins rapidement dans les ZUS (+5,5 %) que sur l'ensemble du territoire métropolitain (+8,8 %) : l'écart s'est donc creusé³.

Enfin, la délinquance frappe davantage les habitants des quartiers sensibles. Ils sont plus souvent victimes d'atteinte personnelle que les autres. Si, en France, un peu moins d'une personne sur 10 en est victime dans son quartier (8 %), la proportion de résidents des ex-ZUS se déclarant victime d'atteintes dans leur quartier apparaît 2,2 fois plus importante comparée à celle observée chez ceux demeurant dans une commune ne comportant pas de ZUS (13 % contre 6 %). Les individus vivant hors ZUS mais dans une commune comportant au moins une ZUS présentent, quant à eux, un taux de victimation de 10 %⁴.

¹ Renaud A. et Sémécurbe F. (2016), « [Les habitants des quartiers de la politique de la ville](#) », *Insee Première*, n° 1593, mai.

² Darriau V., Henry M. et Oswald N. (2014), « [Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires](#) », in *France, portrait social*, Insee Références, édition 2014, novembre.

³ Baccaïni B. (2015), « [Depuis 2008, la crise accroît les inégalités entre individus au sein des territoires](#) », *op. cit.*

⁴ Clais Marie (2016), « Des niveaux de violence et un sentiment d'insécurité hétérogènes selon le lieu de résidence », *La note de l'ONDRP*, n° 4, février.

Les dynamiques de ségrégation sociale et culturelle se poursuivent

Les immigrés déclarent trois fois plus souvent que la population majoritaire (47 % contre 16 %) résider dans un quartier dont au moins la moitié des habitants est d'origine immigrée. Leurs descendants ne sont plus que 36 % à avoir cette perception de leur environnement. À l'inverse, les immigrés et leurs descendants déclarent deux fois moins souvent que la population majoritaire vivre dans un quartier où presque aucun autre habitant n'est d'origine immigrée (25 % et 35 %, contre 60 %)¹.

Les concentrations par origine sont devenues un phénomène de plus en plus urbain correspondant à un chassé-croisé entre les familles sans origine migratoire dont la prédilection pour le rural ou la petite ville s'est accentuée, tandis qu'un mouvement inverse affectait la localisation des familles immigrées. Les immigrés sont deux fois plus présents dans les ZUS : 22 %, contre 11 % dans les unités urbaines englobantes. Dans les ZUS, 24 % des locataires du parc privé et 23 % de ceux du parc HLM sont immigrés, contre respectivement 13 % et 17 % dans les unités urbaines englobantes.

La perception d'un risque de voisinage se traduit par une forme de « sécession sans guerre », phénomène évoqué par Hugues Lagrange pour désigner le comportement des classes sociales favorisées qui évitent les contacts avec les classes sociales inférieures². De fait, on observe une concentration des ménages les plus aisés³. 47 % des 1 % les mieux payés parmi les salariés du privé en France habitent par exemple dans l'Ouest parisien (Paris, Yvelines, Hauts-de-Seine), alors que ces trois départements ne regroupent que 10 % de l'emploi national et un quart des « hauts salaires⁴ ».

¹ Pan Ké Shon J.-L. et Scodellaro C. (2011), « [Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France](#) », *Document de travail*, n° 171, Ined.

² Lagrange H. (2010), *Le Déni des cultures*, Paris, Seuil, septembre.

³ Pinçon-Charlot M. et Pinçon M. (2007), *Les Ghettos du Gotha. Comment la bourgeoisie défend ses espaces*, Paris, Seuil.

⁴ Amar M. (2010), « [Les très hauts salaires du secteur privé](#) », *Insee Première*, n° 1288, avril.

6. Entre Français de différentes origines

6.1. Le regard des Français : un sentiment croissant d'échec de l'intégration

Les Français redoutent le repli communautaire

Les Français jugent de plus en plus sévèrement l'intégration des étrangers dans leur pays. La part de ceux jugeant que l'intégration fonctionne mal en France a doublé en dix ans : ils étaient 37 % en 2005 et 72 % en 2014¹.

Les Français rejettent le communautarisme. Pour 77 % d'entre eux, le « repli communautaire » ou « communautarisme » est un danger pour la société française. Pour 83 %, il alimente le racisme. Pour 82 %, il favorise la montée des extrémismes religieux. Les causes alléguées du communautarisme sont la crise économique et le chômage, notamment dans les quartiers difficiles (pour 62 % des Français), le besoin de créer des solidarités autour de racines et de valeurs (61 %) et les discriminations que subissent les minorités (58 %)².

Les Français sont attachés au principe de laïcité mais partagés sur sa signification

Le terme « laïcité » évoque quelque chose de positif pour 76 % des Français³. Après les événements de janvier 2015, ils plaçaient très largement cette notion en tête des grands principes républicains (46 %, +16 points depuis 2008)⁴.

Pour 81 % des Français, la laïcité est aujourd'hui en danger dans notre pays. Ce chiffre n'était que de 58 % en 2005. Seuls 16 % d'entre eux ne considèrent pas la laïcité comme un élément important pour l'identité du pays. Elle est un élément « essentiel » pour 44 % des Français (+21 points en dix ans) et « très important » pour 40 % d'entre eux (-12 points). Les personnes âgées sont celles pour qui la laïcité a le plus d'importance pour l'identité de la France⁵.

¹ BVA pour *Acteurs publics* (2014), *Les Français et la question de l'intégration des étrangers*, 31 janvier 2005 ; Odoxa pour *iTélé* et *Aujourd'hui en France* (2014), *Immigration et intégration*, 12 décembre.

² Sondage OpinionWay pour la Licra (2014), *Les Français et le communautarisme*, octobre.

³ Ifop pour *L'Humanité* (2015), « Être de gauche aujourd'hui », septembre.

⁴ Ifop pour *Sud-Ouest Dimanche* (2015), « Les Français et la laïcité », février.

⁵ Ifop pour le Comité national d'action laïque (2015), « Les Français et la laïcité », novembre.

Mais les Français sont partagés quant à la signification de ce principe. Pour 51 % d'entre eux, la laïcité est d'abord la possibilité laissée à chaque citoyen de pratiquer sa religion, tandis que pour 25 % c'est d'abord l'interdiction de manifester son appartenance religieuse dans les services publics. 14 % des Français y voient le refus de toute forme de communautarisme et seulement 10 % l'absence de participation de l'État à l'édification des lieux de culte.

Une nouvelle visibilité du religieux dans l'espace public est massivement rejetée¹. S'il faut choisir, deux Français sur trois attendent des pouvoirs publics qu'ils veillent d'abord à ce que les croyances et les pratiques religieuses des individus ne soient pas visibles dans les espaces publics plutôt qu'ils protègent la liberté des croyances et des pratiques religieuses².

Un rejet grandissant de l'immigration

Le rejet des immigrés se développe rapidement en France depuis la fin des années 2000 : la part des Français « d'accord » avec la phrase « Il y a trop d'immigrés en France » a progressé de 20 points entre 2009 et 2015, atteignant 69 % avant de revenir à 64 % en janvier 2016 (graphique 23).

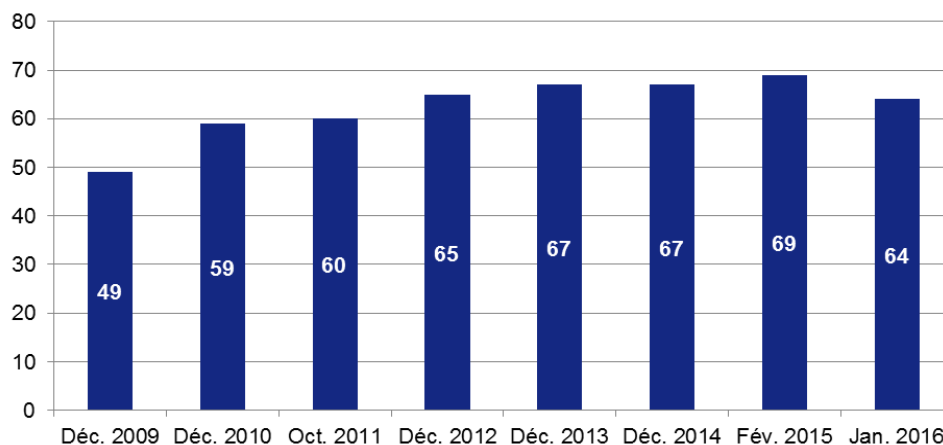
Parmi les Européens, ils ne sont pas les seuls à exprimer ce très fort rejet : en 2013, 83 % des Belges, 74 % des Espagnols, 71 % des Italiens et 60 % des Allemands étaient d'accord avec la phrase « Il y a trop d'immigrés dans notre pays³ ».

¹ Madelin A. et Guibert P. (2014), *Une demande de discrétion religieuse dans les espaces de vie en commun*, Sociovision, novembre.

² Hoiban S. (2014), *Le modèle social à l'épreuve de la crise*, étude du CRÉDOC pour la DGCS, octobre.

³ Ifop pour la Fondation Jean-Jaurès (2013), *Enquête sur la droitisation des opinions publiques européennes*, juin.

**Graphique 23 – Part des Français qui se disent d'accord avec la phrase
« Il y a trop d'immigrés en France »
(en pourcentage)**



Source : CEVIPOF, Baromètre de la confiance politique

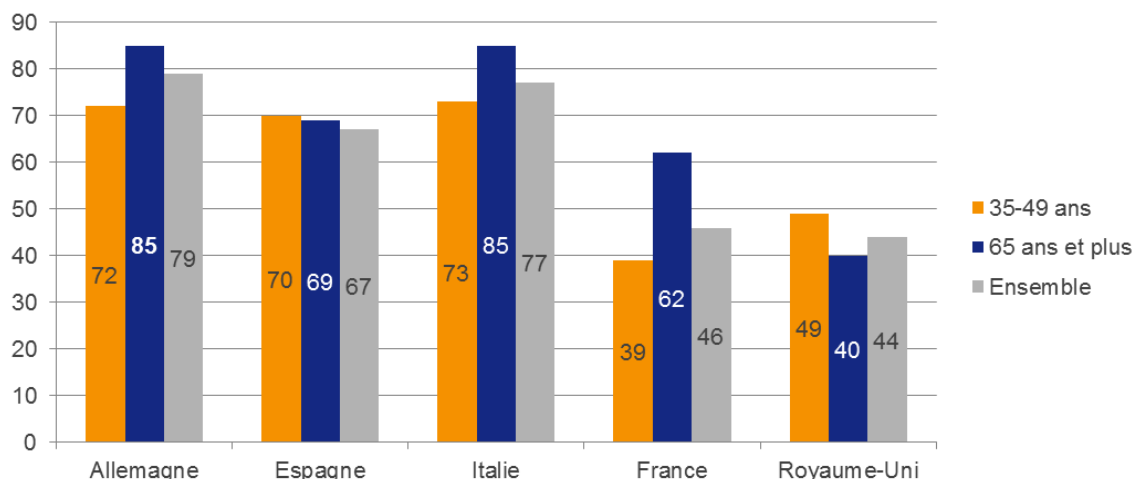
En 2013, seulement 37 % des Français estimaient que « l'immigration est une chance pour la France » ; ils étaient 49 % en 2007. Toujours en 2013, 67 % estimaient « qu'on en fait plus pour les immigrés que pour les Français » ; ils n'étaient que 40 % en 2006. Pour 68 % des Français, les personnes d'origine étrangère ne se donnent pas les moyens de s'intégrer. Ils sont 55 % à estimer qu'il est facile pour un immigré de s'intégrer en France.

Une faible ouverture à l'accueil des réfugiés

Comparativement à leurs voisins allemands, espagnols et italiens, les Français sont moins enclins à accueillir des réfugiés. Ils se rapprochent en cela de l'attitude des Britanniques (graphique 24)¹. La tranche d'âge 35-49 ans apparaît comme la plus défavorable à l'accueil de réfugiés.

¹ ELABE pour BFMTV (2015), *L'opinion en direct*, septembre ; Ifop pour la Fondation Jean-Jaurès et la Fondation européenne d'études progressistes (2015), *Les Européens face à la crise des migrants*, octobre.

**Graphique 24 – Adhésion à l'accueil des migrants par pays et par tranche d'âge
(en pourcentage)**



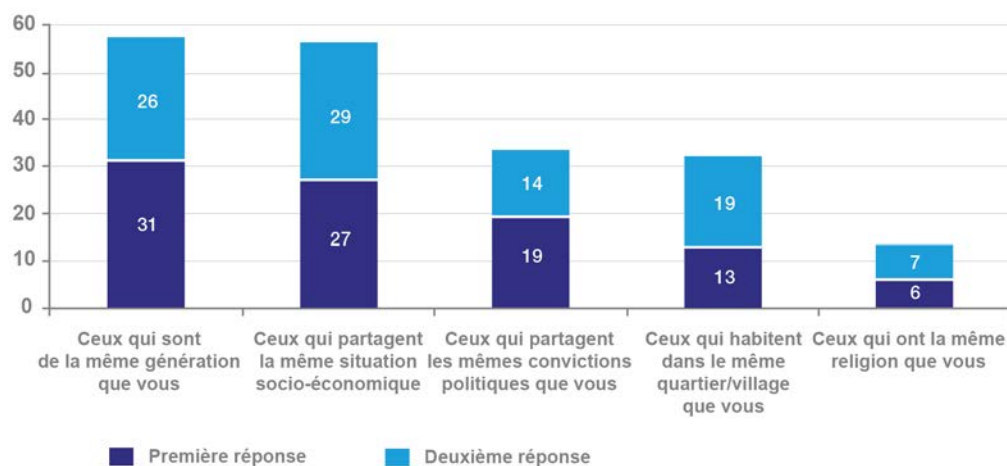
Question posée : « Êtes-vous favorable ou opposé à ce que les migrants qui arrivent par dizaines de milliers sur les côtes italiennes et grecques soient répartis dans les différents pays d'Europe et à ce que [votre pays] en accueille une partie ? »

Source : Ifop pour la Fondation Jean-Jaurès et la Fondation européenne d'études progressistes, « Les Européens face à la crise des migrants », octobre 2015

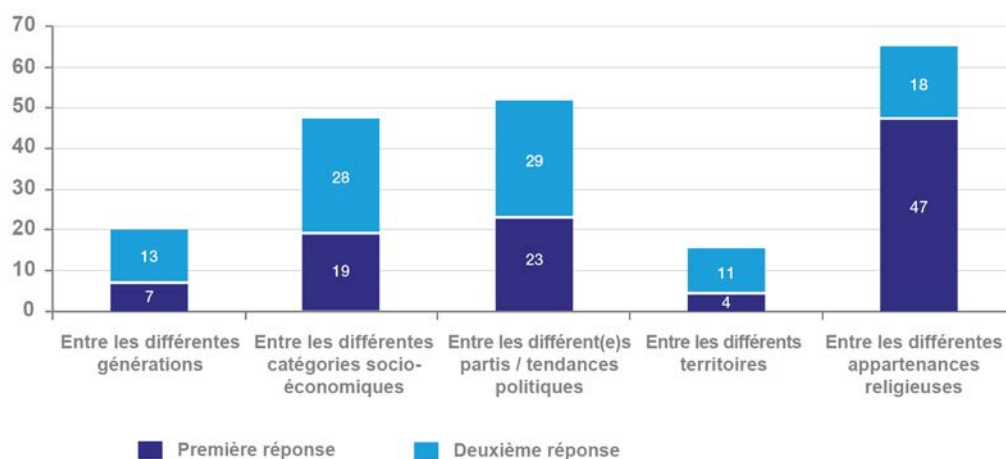
Bien qu'ils s'identifient peu à leur appartenance religieuse, les Français anticipent des tensions sur ce plan

Dans l'ensemble, les Français s'identifient d'abord à leur génération et à leur catégorie sociale, et très peu à leur appartenance religieuse. Mais ils anticipent une crispation sur les identifications qui ne sont pas les leurs : lorsqu'on les interroge sur les tensions entre différents groupes, ils anticipent d'abord des tensions entre appartenances religieuses (graphique 25). Les jeunes, qui sont les moins croyants et les moins pratiquants, sont ceux qui redoutent le plus les frictions entre religions.

Graphique 25a – « Vous personnellement, quel est le groupe auquel vous vous identifiez le plus ? » (en pourcentage)



Graphique 25b – « Entre quels types de groupes pensez-vous que les tensions seront les plus fortes à l'avenir ? » (en pourcentage)



Source : sondage Ifop pour France Stratégie (voir annexe 1)

Les populations immigrées ont un fort sentiment de discrimination

Dans l'enquête Trajectoires et origines (TeO 2008, Ined-Insee), les immigrés africains et maghrébins affirment entre trois et quatre fois plus souvent que la population majoritaire qu'au cours des cinq dernières années on leur a refusé un logement sans raison valable. Cette expérience de discrimination semble moins fréquente pour les descendants d'immigrés d'Afrique et du Maghreb, même si elle reste substantiellement plus élevée que pour la population majoritaire.

Parmi les jeunes discriminés règne une grande diversité dans les manières de ressentir les discriminations et d'y faire face. Chez les individus de condition modeste, le fatalisme domine, la perpétuation des discriminations paraissant inéluctable. Parmi les catégories supérieures, deux pôles de la réussite se distinguent, le premier affectant d'ignorer les discriminations pour les neutraliser, le second revendiquant ses différences et tentant le paradoxe de transformer le handicap en atout¹.

Patrick Simon et Vincent Tiberj ont pointé² l'élaboration d'une « identité minoritaire, plus ou moins symbolique, qui s'inscrit non pas contre mais comme une composante du sentiment national français », en soulignant que 90 % de ceux qui mettent en avant leurs origines comme trait de leur identité considèrent également qu'ils « sont chez eux en France ». Il n'y a pas, selon eux, de repli identitaire compromettant le sentiment d'appartenance à la communauté nationale. En revanche, il y a bien un défaut de reconnaissance de cette appartenance de la part de la population majoritaire.

6.2. Les chiffres

La France se distingue par la part des descendants d'immigrés dans la population plus que par celle des immigrés

La part des immigrés dans la population en France n'évolue pas rapidement : l'Insee dénombrait 5 % d'immigrés en 1946, 7,4 % en 1975 et 8,9 % en 2012, soit 5,7 millions de personnes (sont comptabilisées comme « immigrées » les personnes nées étrangères à l'étranger et résidant en France, qu'elles aient acquis la nationalité française ou pas).

Alors que l'immigration était essentiellement européenne jusque dans les années 1950, le Maghreb est progressivement devenu la première zone géographique d'émigration en France. En 2012, près de 30 % des immigrés sont originaires du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie) et 20 % d'Europe du Sud (Portugal, Espagne, Italie), contre respectivement 25 % et 50 % en 1975. L'immigration en provenance des

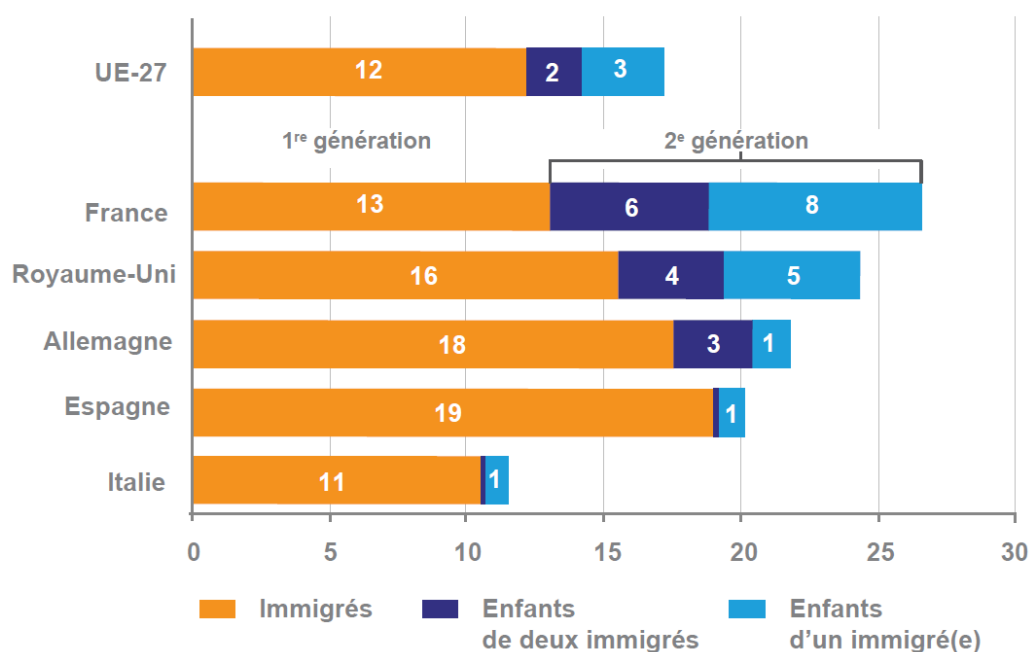
¹ Cuturello P. (2011), « [Différences dans la diversité : le ressenti des discriminations par les jeunes hommes d'origine maghrébine](#) », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 27, n° 3.

² Simon P. et Tiberj V. (2012), « [Les registres de l'identité. Les immigrés et leurs descendants face à l'identité nationale](#) », *Document de travail*, n° 176, Ined.

autres pays d'Afrique est plus récente : elle a contribué à raison d'un quart à l'accroissement de l'ensemble de la population immigrée constaté entre 1999 et 2008¹.

Au contraire de beaucoup de ses voisins, la France n'a pas connu de grande vague d'immigration au cours des dernières décennies. Elle ne se distingue pas des autres pays européens par la taille de sa population immigrée. En revanche, du fait qu'elle est une terre d'immigration ancienne, elle compte la plus importante proportion de personnes de « seconde génération » (personnes nées et résidant sur le territoire national ayant au moins un parent immigré)

Graphique 26 – Part des immigrés et des enfants d'immigré(s) chez les 25-54 ans (en pourcentage)



Source : Eurostat, Labor Force Surveys, 2008

Notre pays compte en 2012 6,8 millions de descendants d'immigrés, ce qui représente 11 % de l'ensemble de la population résidente². Sur la population des 18-50 ans, 95 % d'entre eux ont la nationalité française³. Ces descendants se répartissent à parts sensiblement égales entre ceux ayant deux parents immigrés et ceux issus de couple

¹ Insee (2012), *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, édition 2012.

² D'après les données des enquêtes Emploi in Bouvier G. et Breem Y. (2014), « Démographie des descendants d'immigrés », *Infos migrations*, n° 66, avril. Les comparaisons internationales utilisées dans le graphique ne portent pas sur l'ensemble de la population, mais seulement sur les 25-54 ans.

³ Enquête Trajectoires et origines, Insee-Ined.

mixte. La France se place d'ailleurs en tête en Europe pour le taux de mariages mixtes (11,8 % de l'ensemble des unions, pour un taux moyen en Europe de 8,4 %)¹.

En lien avec les vagues d'immigration qu'a connues la France, les descendants d'immigrés ont pour première origine l'Europe du Sud (en 2008, plus de la moitié). Vient ensuite le Maghreb (un quart). Cependant, alors que plus des trois quarts des jeunes issus de l'immigration étaient d'origine européenne en 1968, ce n'était plus le cas que d'un quart d'entre eux en 2005.

La part des immigrés ou descendants d'immigrés parmi les moins de 18 ans a beaucoup progressé : elle est passée entre 1968 et 2005 de 11,5 % à 18,1 %².

Les immigrés et leurs descendants ne sont pas répartis de façon homogène sur le territoire. Ceux d'origine européenne échappent pour la plupart aux phénomènes de ségrégation et de concentration. En revanche, les immigrés d'origine subsaharienne ou maghrébine et leurs descendants sont très concentrés dans certaines régions et, à l'intérieur de celles-ci, dans des communes souvent pauvres et à forte proportion d'immigrés.

C'est surtout la concentration des immigrés dans l'aire urbaine de Paris qui est remarquable : celle-ci regroupe 38 % de la population immigrée mais seulement 17 % de la population non immigrée³. Le phénomène de concentration des immigrés s'estompe pour leurs descendants, mais il demeure tout de même : un adulte descendant d'immigrés sur quatre vit dans l'aire urbaine de Paris. Si l'on se restreint aux origines géographiques hors Union européenne, ce sont 37 % des adultes descendants d'immigrés qui vivent en région parisienne, contre 45 % des immigrés de même origine.

La sécularisation de la France majoritairement catholique s'accélère ; le sentiment de religiosité, bien que minoritaire, est plus répandu parmi la population immigrée

Le mouvement de recul de la religiosité est générationnel : la part des Français de moins de 35 ans se définissant comme catholique (40 %) est deux fois moins élevée

¹ Source : Eurostat, données 2008-2010. Un mariage mixte s'entend ici comme unissant un individu né de la nationalité du pays à un autre né étranger.

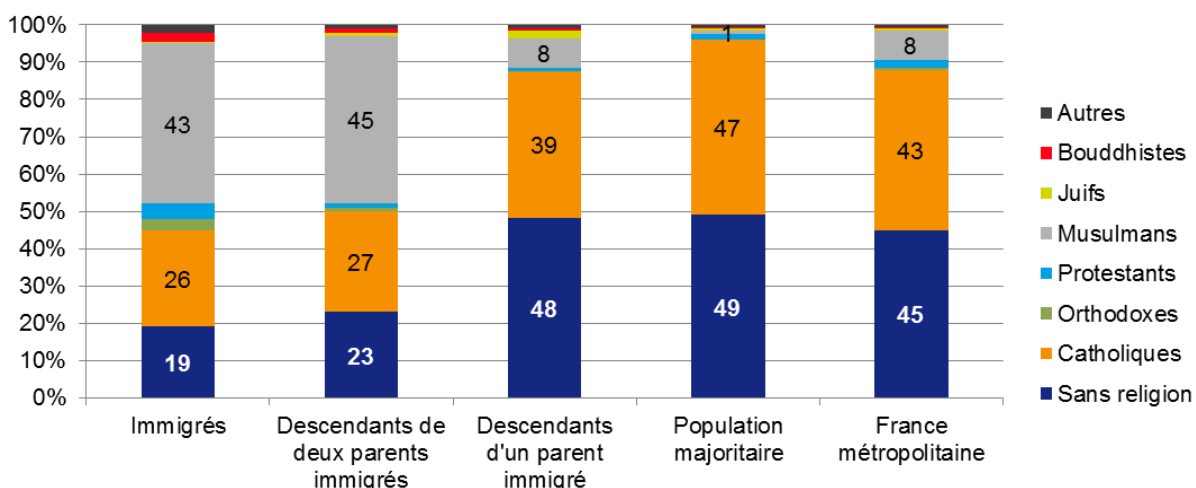
² Aubry B. et Tribalat M. (2011), « [Les concentrations ethniques en France : évolution 1968-2005](#) », *Espace Populations Sociétés*, 2011/3, p. 493-507.

³ Brutel C. (2016), « [Une forte concentration dans l'aire urbaine de Paris](#) », *Insee Première*, n° 1591, avril.

que celle des plus de 65 ans (82 %)¹. Le taux de mariages civils suivis d'un mariage religieux catholique, qui était de 80 % entre 1950 et 1975, est tombé à 40 % en 2000 et continue à décroître. On comptait un baptême pour deux naissances en 2000, ce n'était plus qu'un pour trois en 2012.

45 % des habitants de France métropolitaine de 18 à 50 ans se définissent « sans religion », 43 % « catholiques » et 8 % « musulmans ». L'islam constitue en revanche la principale religion déclarée par les immigrés, loin devant le catholicisme (graphique 27)².

**Graphique 27 – Dénominations religieuses selon le lien à la migration
(en pourcentage)**



Champ : personnes de 18 à 50 ans.

Lecture : 19 % des immigrés ont déclaré ne pas avoir de religion et 26 % se sont déclarés de religion catholique.

Source : *Trajectoires et origines*, Ined-Insee, 2008

Selon le Pew Research Center, le nombre élevé d'athées et d'agnostiques distingue la France du reste du monde, qui connaît une progression de la part des croyants³.

16 % des personnes se définissant comme catholiques et 33 % des personnes se définissant comme musulmanes pratiquent leur religion. La pratique du jeûne pour le Ramadan reste très répandue (70 % des personnes se définissant comme

¹ Ifop pour *Le Journal du dimanche* (2011), *Les Français et la croyance religieuse*, avril.

² Simon P. et Tiberj V. (2013), « *Sécularisation ou regain religieux : la religiosité des immigrés et de leurs descendants* », *Document de travail*, n° 196, Ined, juillet.

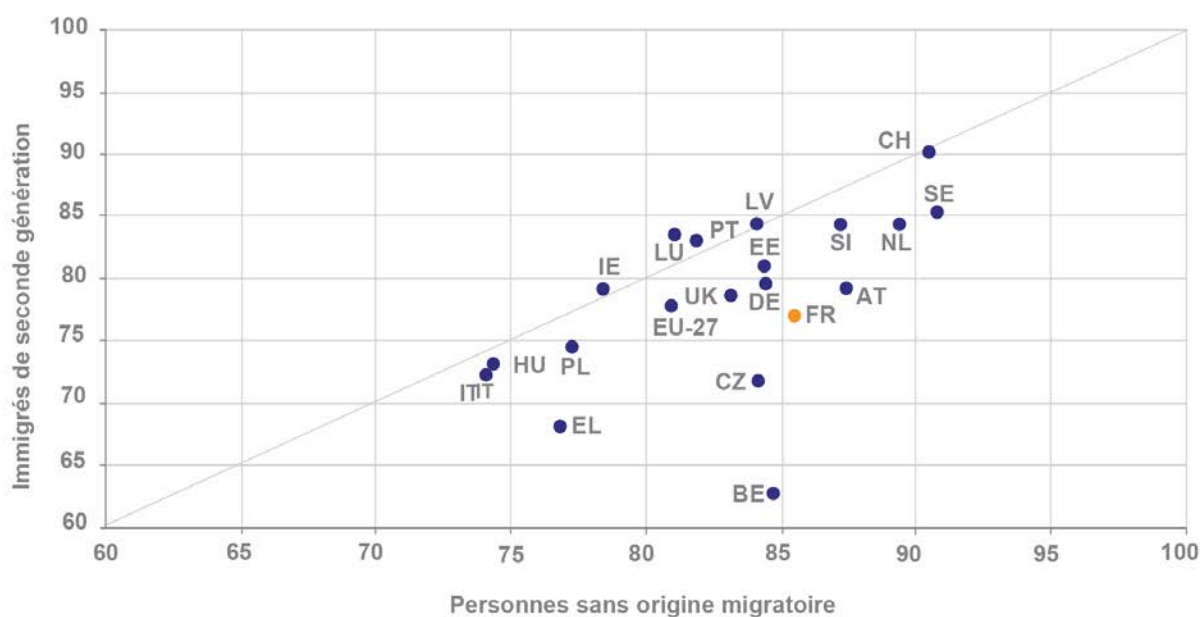
³ Pew Research Center (2015), *The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050*, avril.

musulmanes). On retrouve à l'égard des pratiques les distinctions générationnelles mesurées quant aux croyances : 28 % des musulmans de 18 à 24 ans et 64 % des musulmans de plus de 55 ans prient tous les jours.

Une persistance de discriminations selon l'origine et la religion

Les taux d'activité des descendants d'immigrés d'origine extra-européenne et plus encore leurs taux d'emploi sont globalement inférieurs à ceux des personnes sans origine migratoire en France. C'est également le cas dans nombre de pays de l'Union européenne, mais ces écarts apparaissent un peu plus marqués en France.

**Graphique 28 – Taux d'emploi des immigrés de seconde génération et des personnes sans origine migratoire, en 2008
(personnes âgées de 25 à 54 ans, en pourcentage)**

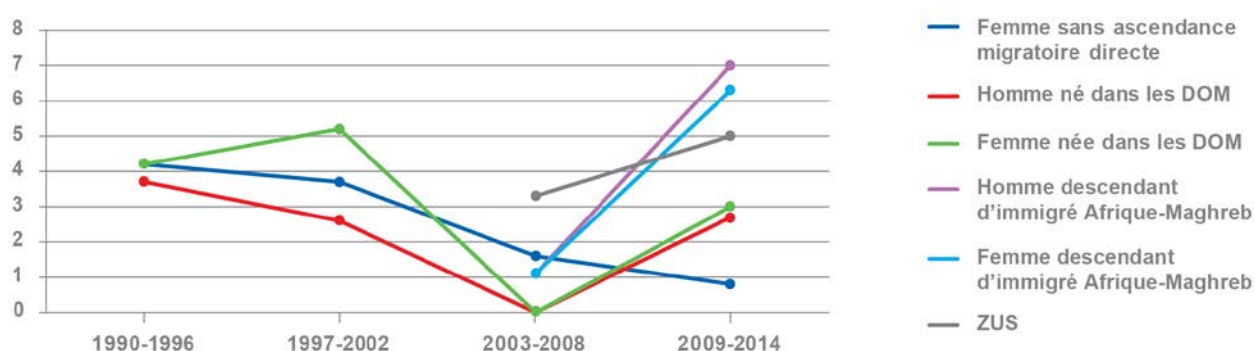


Source : Eurostat, Labour Force Survey 2008

Les écarts d'accès au marché du travail entre populations peuvent renvoyer à des facteurs objectifs (âge, sexe, diplôme, lieu de résidence, catégorie sociale des parents, etc.), mais aussi à des phénomènes discriminatoires. Mesurer précisément ces derniers est difficile, mais nombre d'études assises sur des méthodologies diverses (approche statistique en raisonnant toutes choses égales par ailleurs, expériences naturelles *via* des *testings*) mettent en évidence leur existence en France.

Les écarts inexplicables sur le marché du travail liés à l'origine migratoire et au lieu de résidence restent considérables en France : les personnes issues de l'immigration africaine, natives de DOM, et les habitants de certains quartiers défavorisés connaissent, toutes choses égales par ailleurs (sexe, âge, niveau de diplôme, catégorie socioprofessionnelle), des difficultés d'accès à l'emploi et une insertion dans l'emploi de moindre qualité, en matière de contrat de travail comme de salaire¹.

Graphique 29 – Écarts de probabilité d'être au chômage par rapport aux hommes sans ascendance migratoire directe (en points de pourcentage)



Champ : individus âgés de 25 à 59 ans.

Lecture : entre 1990 et 1996, toutes choses égales par ailleurs, les hommes nés dans les Dom ont une probabilité d'être au chômage supérieure de 4 points à celle des hommes sans ascendance migratoire.

Source : France Stratégie, sur la base des enquêtes Emploi de l'Insee

Un *testing* mené entre septembre 2013 et septembre 2014 dans plus de 6 000 entreprises a permis d'établir que la probabilité pour les candidats manifestement catholiques d'être contactés par le recruteur pour un entretien d'embauche est supérieure de 30 % à celle des juifs et deux fois plus forte que celle des musulmans². En France, les discriminations à l'embauche à l'égard des musulmans sont très élevées et la qualité du parcours scolaire ne permet pas de les corriger. Les hommes musulmans doivent envoyer quatre fois plus de CV que les catholiques pour décrocher un entretien d'embauche.

¹ Bruneau C., Dherbécourt C., Flamand J. et Gilles C. (2016), « [Marché du travail : un long chemin vers l'égalité](#) », *La Note d'analyse*, n° 42, France Stratégie, février. Bon-Maury G., Bruneau C., Dherbécourt C., Diallo A., Flamand J., Gilles C. et Trannoy A. (2016), [Le coût économique des discriminations](#), rapport à la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social et au ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, France Stratégie, septembre.

² Valfort M.-A. (2015), [Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité](#), Institut Montaigne, octobre.

De nombreuses enquêtes mettent également en évidence des phénomènes de discrimination sur le marché du logement.

Des signes inquiétants de dérive communautaire

Le fait communautaire reste marginal en France. Plus de huit Français sur dix ne se sentent pas appartenir à une communauté spécifique du fait de leurs origines (83 %) ou de leur religion (83 %). Parmi les 13 % qui se sentent appartenir à une communauté définie par l'appartenance religieuse, 76 % expriment leur appartenance à la communauté catholique, 9 % à la communauté musulmane, 5 % à la communauté protestante, 2 % à la communauté juive.

Cependant, dans certains territoires urbains se construisent des ghettos dans lesquels « la population ou tout au moins une partie a fini par fabriquer des modes de vie particuliers, des visions du monde organisées autour de valeurs qui lui sont propres, bref une forme d'organisation sociale qui lui permet de faire face aux **difficultés sociales et d'affronter les blessures infligées par la société**¹ ».

Des comportements d'affirmation du religieux se manifestent sur le lieu de travail. Des enquêtes de terrain ont observé que dans certains secteurs professionnels – transport, aéroportuaire, BTP, recyclage, propreté – et plus particulièrement autour des grandes agglomérations (Paris, Lyon, Marseille), le fait religieux avait un retentissement important sur la communauté de travail. Il peut se manifester par des incivilités – refus d'hommes de serrer la main, ou refus de femmes de monter en ascenseur avec des hommes – et par des revendications qui isolent du collectif de travail et peuvent mettre l'employeur en difficulté².

Une dynamique xénophobe de repli traverse la société française

La minorité musulmane est une des minorités les moins bien acceptées (graphique 30), en raison notamment de la présomption d'une intention des musulmans d'imposer leur religion aux autres³. Pour 74 % des Français, d'après une enquête de 2014, la religion musulmane « cherche à imposer son mode de fonctionnement aux autres »⁴. Le rejet des immigrés accusés de prendre le travail des Français a laissé

¹ Lapeyronnie D. (2008), *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont.

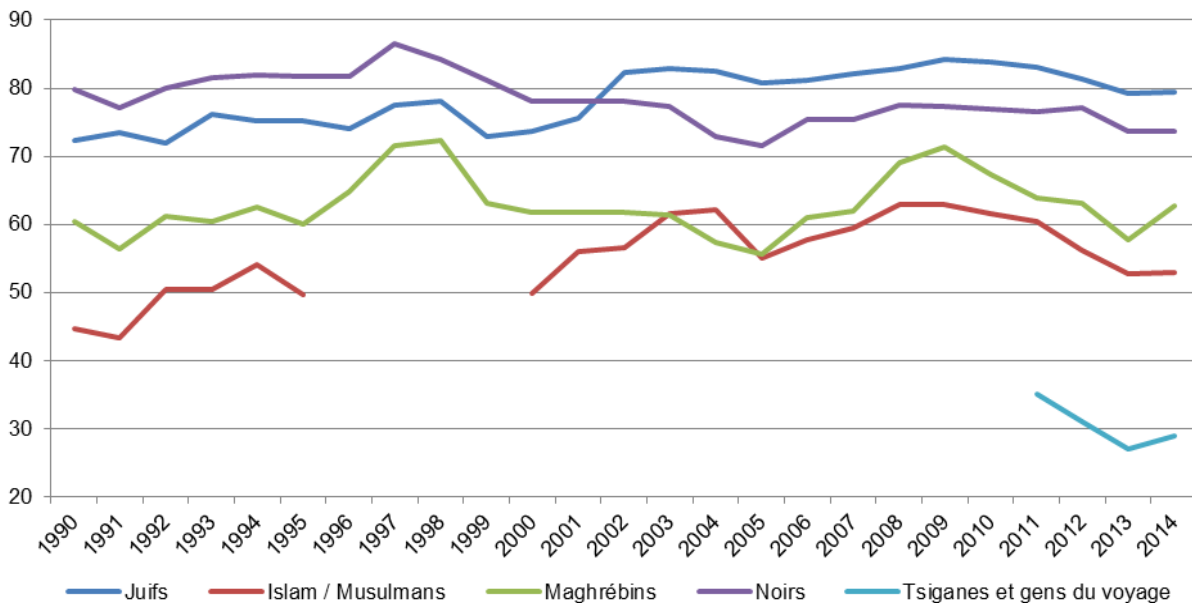
² Maggi-Germain N. (dir.) (2015), « Communautarisme et fait religieux dans les relations de travail », *Droit social*, n° 9, septembre.

³ Liogier R. (2012), *Le mythe de l'islamisation, essai sur une obsession collective*, Paris, Seuil.

⁴ CNCDH (2015), *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2014*, Paris, La Documentation française.

la place à un rejet des immigrants accusés de remettre en cause le mode de vie des Français, ce que traduisent les crispations sur le voile, les menus de substitution, les commerces hallal, etc.

Graphique 30 – Indices de tolérance par minorités¹



Note : l'indice longitudinal de tolérance, mis au point en 2008 par Vincent Tiberj, construit sur 73 séries de questions, est l'un des baromètres de la CNCDH. Un indice plus élevé traduit une tolérance plus élevée à l'égard d'une minorité.

Source : Commission nationale consultative des droits de l'homme

Ces perceptions négatives à l'égard des musulmans se traduisent par des violences. En moyenne, sur 2013 et 2014, les forces de l'ordre ont enregistré un acte antimusulman tous les deux jours. 429 actes de cette nature ont été constatés en 2015².

Parallèlement, on assiste à l'apparition en France d'une nouvelle forme d'antisémitisme véhiculée par l'islam radical et puisant dans des préjugés circulant au sein du monde arabo-musulman, qui rejoint sur ce thème les groupes d'extrême-droite traditionnels. L'opinion des juifs de France traduit ces tensions : interrogés sur les deux premières provenances du racisme antijuif, ils désignent les personnes

¹ Vincent Tiberj, intervention à France Stratégie, séminaire « Les ressorts de l'islamophobie », 16 juin 2015.

² Délégation interministérielle contre le racisme et l'antisémitisme (2016), Bilan 2015. Chiffres des actes racistes, antisémites et anti-musulmans, issus du ministère de l'Intérieur, 20 janvier.

de confession ou d'origine musulmane (57 %) et les personnes d'extrême-droite (55 %)¹.

Certes, les indices longitudinaux de tolérance par minorités indiquent que les juifs sont la minorité la mieux acceptée, avec un indice avoisinant 80, supérieur de 6 points à celui des Noirs, de 17 points à celui des maghrébins et de 26 à celui des musulmans (graphique 30). Pour 85 % des Français, « Les Français juifs sont des Français comme les autres ». Ce chiffre s'élevait à 37 % en 1946, 65 % en 1977, 94 % en 1987 et 92 % en 2005.

Pour autant, les actes antisémites restent nombreux. Le nombre de faits délictueux à caractère antisémite enregistrés par les services de police et de gendarmerie sur le territoire français a doublé entre 2013 et 2014 (423 faits constatés en 2013, 851 en 2014), avant de décroître en 2015 (avec 806 actes) puis en 2016².

Malgré ces difficultés, le sentiment d'appartenance à la nation française est fort

Le sentiment d'appartenance à la nation française est très majoritaire chez les immigrés et leurs descendants, et ce sentiment progresse au fil des générations : aux propositions « Je me sens chez moi en France » ou « Je me sens Français », une immense majorité répond « d'accord » ou « tout à fait d'accord », dans tous les groupes d'origine³ : 98 % parmi les personnes de la population sans ascendance migratoire directe, 97 % chez les descendants d'un seul parent immigré, 89 % des descendants de deux parents immigrés, 76 % des immigrés arrivés enfants et 52 % des immigrés venus adultes. Ce sentiment est également majoritaire parmi les personnes qui n'ont pas été naturalisées : plus d'un étranger sur deux résidant en France (56 %) déclare se sentir Français.

Au-delà de ce fort sentiment d'appartenance, on constate une convergence progressive de la situation et des comportements des descendants d'immigrés vers ceux de la population majoritaire.

¹ Ifop pour la Fondation Jean-Jaurès (2015), *Enquête auprès des juifs de France*, septembre. Échantillon de 724 personnes déclarant être de confession juive ou avoir au moins un parent juif.

² Chiffres : ministère de l'Intérieur. Source : Délégation interministérielle contre le racisme et l'antisémitisme (2016), *Bilan de la première année de mise en œuvre du plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017*.

³ Simon P. et Tiberj V. (2016), « Les registres de l'identité. Les immigrés et leurs descendants face à l'identité nationale », in Trajectoires et origines. *Enquête sur la diversité des populations en France*, Ined, chapitre 18.

Ainsi, la situation résidentielle des descendants d'immigrés s'améliore par rapport à celle des immigrés, même si elle reste distincte et moins favorable que celle de la population majoritaire¹. De même, les fils d'immigrés ont relativement à leur père une ascension sociale comparable à celle vécue par les hommes de la population majoritaire, et les filles d'immigrés connaissent relativement à leur mère une ascension supérieure à celle des femmes de la population majoritaire. Cela s'explique notamment par des trajectoires scolaires beaucoup plus favorables pour les filles d'immigrés que pour les garçons.

¹ Pan Ké Shon J.-L. et Scodellaro C. (2016), « L'habitat des immigrés et des descendants : ségrégation et discriminations perçues », *in* Trajectoires et origines, *ibid.*, chapitre 16.



PARTIE 2

DES INSTITUTIONS À LA PEINE

Des analyses rassemblées dans la première partie ressortent trois constats.

Le premier, qui ne surprendra personne, est qu'une série de divisions structurelles mine la cohésion de la société française. Dans chacun des domaines que nous avons examinés – inégalités, mobilité sociale, emploi, situation des générations, disparités territoriales, intégration des populations d'origine immigrée –, notre collectivité fait face à des défis considérables, qui appellent bien souvent l'élaboration de réponses nouvelles.

Ces défis ne diffèrent pas substantiellement de ceux auxquels sont confrontés nos voisins, les pays avancés d'autres continents, et même nombre de pays émergents. Les forces tectoniques – mutation du progrès technique, mondialisation, vieillissement, métropolisation de la croissance, flux de personnes, tensions interculturelles, terrorisme – qui bousculent nos économies et nos sociétés sont fondamentalement identiques. Partout ou presque, elles induisent anxiété sociale et radicalisation politique. Partout, elles mettent les dirigeants au défi de redéfinir leurs stratégies.

Le deuxième constat est que les indicateurs statistiques objectifs ne situent pas systématiquement la France plus défavorablement que les pays comparables. Certes, nous faisons moins bien que beaucoup sur l'emploi ; certes, d'autres font mieux que nous en matière d'intégration des immigrés. Mais, par exemple, nous sommes très loin des niveaux d'inégalité ou de pauvreté de certains de nos partenaires, et notre territoire est plus homogène que ceux de nos voisins. Les données indiquent des problèmes, pointent des échecs, suggèrent des voies d'amélioration, mais elles ne désignent pas un désastre.

Le troisième constat est que l'écart entre la réalité et la perception qu'en ont les citoyens est systématiquement plus important chez nous qu'ailleurs. Qu'on en juge :

- des cinq grands pays d'Europe de l'Ouest, nous sommes celui où le taux de pauvreté est le plus faible, mais celui où la crainte de tomber dans la pauvreté est la plus répandue ;
- nous sommes un pays de classe moyenne, mais nous représentons la société comme une pyramide ; les Américains, quant à eux, imaginent leur société comme sensiblement plus égalitaire qu'elle ne l'est ;
- notre jeunesse est une des moins confiantes en elle-même. À peine plus d'un jeune Français sur quatre juge son avenir prometteur, alors que nous sommes un des pays où le niveau d'éducation des jeunes générations a le plus progressé en trente ans.

On pourrait multiplier les exemples. Ils témoignent tous d'une exagération des aspects les moins satisfaisants de la situation présente et d'un pessimisme exacerbé quant aux perspectives d'avenir. Divisions, rivalités et même affrontements dominent les perceptions collectives.

Pourquoi en va-t-il ainsi ? Pour rendre compte de cette dissonance particulière, on peut d'abord faire appel aux travaux sociologiques et économiques sur les déterminants de la confiance ou sur le capital social¹. Ceux-ci voient dans la persistance de facteurs culturels anciens une raison profonde de l'inégale capacité des sociétés à puiser dans leurs ressources pour affronter les défis collectifs. Nous serions aussi pessimistes parce que chacun d'entre nous se vit comme seul et entouré de rivaux et de prédateurs.

Une deuxième grille d'analyse met au contraire l'accent sur des ruptures récentes : selon cette lecture, l'inquiétude prononcée des Français s'expliquerait d'abord par le sentiment d'un épuisement du modèle de croissance sur la base duquel s'était construite la prospérité de la deuxième moitié du XX^e siècle. Il y aurait épuisement quantitatif, car la croissance potentielle serait devenue très faible, trop faible pour assurer la progression du revenu. Il y aurait aussi épuisement qualitatif : nous serions passés d'une croissance qui atténuait les antagonismes entre groupes sociaux et territoires à une croissance qui les aiguise, et donc divise la société². Notre pessimisme serait en fait lucidité sur ce qui nous attend.

¹ Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A. (2012), *La Fabrique de la défiance*, Albin Michel.

² Milanovic B. (2016), *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.

Chacune de ces deux lectures rend compte d'aspects de la réalité. Mais il est difficile d'expliquer par des facteurs exclusivement culturels le fait que les Français semblent aujourd'hui profondément désemparés face aux mutations qui affectent leur pays alors qu'ils ont su, hier, affronter un déchirement social aussi massif que l'exode rural ou surmonter un clivage religieux aussi marqué que celui qui a conduit à la séparation des Églises et de l'État. Quant à l'éventuel épuisement du modèle de croissance, il touche l'ensemble des économies avancées et ne peut donc, à lui seul, rendre compte d'une différenciation entre la France et ses partenaires.

Afin de comprendre la spécificité de la réaction française aux évolutions que nous connaissons, il nous a semblé fructueux d'aller au-delà de ces deux grilles d'analyse et de questionner nos institutions, au sens que les économistes donnent à ce terme : les pratiques, les règles et les organisations qui structurent les interactions économiques et sociales¹.

Ces institutions sont pour certaines privées – typiquement l'entreprise, telle que modelée par les lois et règlements mais aussi par le comportement de ceux qui la possèdent, la dirigent ou y travaillent. Elles sont aussi publiques – par exemple, en France, l'Ecole, dont les finalités, les méthodes et le fonctionnement relèvent de décisions législatives et réglementaires explicites. Elles sont encore économiques (l'entreprise), sociales (les systèmes d'assurance collective) ou politiques (les structures de représentation et d'administration).

Ces institutions peuvent en effet être plus ou moins efficaces et plus ou moins adaptées à telle ou telle phase de développement économique ou à tel ou tel contexte social. Elles sont l'héritage de l'histoire, mais aussi le produit de décisions très concrètes. Elles évoluent : elles peuvent se dégrader ou au contraire se réformer.

L'hypothèse que nous formulons, et que nous examinons dans cette partie, est que le doute qu'expriment les Français sur nos capacités collectives renvoie largement à un doute sur nos institutions. Ils attendraient, pour faire face aux mutations et se saisir des opportunités, des institutions inclusives qui les mobilisent, les rendent capables et les protègent à la fois, mais ils se sentent bien souvent méconnus ou

¹ North D. (1991), « Institutions », *Journal of Economic Perspectives* 5(1), 97-112 ; Acemoglu D. et Robinson J. (2012), *Why Nations Fail*, Crown Books, New York ; Guiso, L., Sapienza P. et Zingales L. (2010), « Long-term persistence », *Journal of the European Economic Association*.

maltraités par elles, quand ils ne se ressentent pas purement et simplement extérieurs à elles¹.

Cette crise affecte tout particulièrement les institutions publiques, et elle est lourdement pénalisante dans un pays où certaines d'entre elles, à commencer par l'École, ont joué un rôle déterminant dans la construction de l'identité d'une nation². Longtemps perçues comme assez puissantes pour compenser toutes les injustices de la sphère privée, les institutions publiques affichent aujourd'hui leurs limites et laissent les individus désemparés.

Nous soumettons successivement à cette grille d'analyse l'entreprise, l'État de service public, l'École, l'État-providence, l'État régalien et enfin la démocratie représentative.

1. Dans l'entreprise, la recherche de compromis a laissé place à l'expression de la défiance

La très grande majorité des Français a une image positive de l'entreprise (66 % en ont une image plutôt positive, 23 % très positive³), y voyant d'abord un lieu de relations collectives et de création de richesse. Néanmoins, même si les trois quarts d'entre eux déclarent s'épanouir dans leur activité professionnelle, ils ne sont qu'un tiers à associer cet épanouissement personnel à l'entreprise. Ainsi, si les Français sont parmi les Européens ceux qui accordent la plus grande importance au travail⁴, ils expriment au travers de cette attente un malaise qui a principalement trait aux conditions de travail (intensification, manque de reconnaissance) ou aux relations sociales (manque de soutien et d'aide dans leur travail). Cette insatisfaction « immatérielle » se double d'une insatisfaction sur le plan financier : 42 % des salariés français déclarent que leur travail n'est pas reconnu à sa juste valeur par rapport aux efforts fournis (contre 31 % pour l'UE 27)⁵.

¹ Ehrenberg A. (2010), *La société du malaise*, Odile Jacob.

² Dubet F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Seuil.

³ Sondage Ipsos pour *Le Monde* et *Lire la société*, « Les Français, l'entreprise et les entreprises », novembre 2014.

⁴ International Social Survey Program, 2005 ; European Value Survey, 2008.

⁵ Ces résultats sont issus de l'enquête européenne sur les conditions de travail réalisée périodiquement par Eurofound. Voir Inan C. (2014), « Les facteurs de risques psychosociaux en France et en Europe », *Dares analyses*, n° 100.

Différentes enquêtes internationales¹, conduites quant à elles auprès des dirigeants internationaux d'entreprise, nourrissent également cette idée d'une moindre qualité des relations de travail et du dialogue social en France². D'autres sondages ou enquêtes françaises révèlent des divergences entre employeurs, salariés et représentants syndicaux dans la manière de percevoir l'état effectif des relations de travail. Si les dirigeants d'entreprise considèrent à près de 90 % que le dialogue social avec les salariés se fait plutôt dans une relation de confiance³, ou déclarent que le climat social est plutôt calme⁴, les salariés et leurs représentants ont en général une vision un peu moins positive (6 sur 10 portent les mêmes appréciations).

Comment expliquer ces divergences d'appréciation et ces attentes insatisfaites à l'égard de l'entreprise ? Les causes peuvent en être recherchées dans les transformations opérées dans les entreprises, notamment depuis les années 1990, pour s'adapter aux grands défis qu'ont été la globalisation économique et la concurrence des pays émergents, la financiarisation de l'économie et les mutations technologiques liées à Internet.

Plusieurs évolutions majeures ont ainsi pu accentuer la distance entre les différentes attentes des parties prenantes de l'entreprise⁵ : l'accroissement du poids des actionnaires ; l'avènement du management par objectifs et l'individualisation de la gestion des ressources humaines qui en découle, mais aussi le contexte tendanciel d'affaiblissement du syndicalisme. Ces évolutions ont eu des conséquences profondes sur les modalités de régulation de l'emploi mais aussi du travail lui-même.

1.1. Une distance plus grande entre dirigeants et salariés ?

La France avait fait sien un modèle d'entreprise reposant sur un compromis implicite dans lequel l'employeur assurait la stabilité de la relation d'emploi et des écarts de rémunération limités en contrepartie d'une relation de subordination avec le salarié et

¹ Voir le Global competitiveness report auprès de chef d'entreprises pour le World Economic Forum de Davos

² Voir Philippon T. (2007), *Le capitalisme d'héritiers. La crise française du travail*, La république des idées, Seuil ; Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A. (2012), *La fabrique de la Défiance*, Albin Michel ; Wasmer E. (2012), *Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française*, Institut Montaigne. Sondage Humanis Odoxa 2015.

⁴ Enquête REPONSE 2011 – Dares.

⁵ Benhamou S. (2010), *Améliorer la gouvernance et la participation des salariés*, n° 27, rapport du Centre d'analyse stratégique, La Documentation française.

d'un salaire potentiellement plus faible que sa productivité¹. Dans ce schéma, l'entreprise n'en était pas moins le lieu de tensions vives entre salariés et employeurs (sur le partage salaires-profits, sur les conditions de travail...), mais les règles du jeu de l'institution étaient connues de tous et globalement acceptées.

Ce compromis s'inscrivait dans un environnement économique stable et peu complexe (faible concurrence internationale, peu de diversification des produits et services, un seul lieu de travail, forte standardisation de produits de masse...). Les entreprises pouvaient alors organiser le travail de manière hautement prévisible et assurer une certaine stabilité de l'emploi. Elles garantissaient une croissance des salaires au fur et à mesure que les gains de productivité augmentaient. Les mécanismes de convergence des intérêts étaient ainsi facilités.

L'instabilité et la complexité grandissantes de l'environnement économique (liées notamment à la globalisation des échanges, à la concurrence accrue et à l'internationalisation de la chaîne de valeur), la tertiarisation de l'économie et la financiarisation des entreprises ont mis à mal ce compromis et accentué les divergences d'intérêts entre les différentes parties prenantes (salariés et employeurs, mais également actionnaires, clients, fournisseurs avec des frontières de l'entreprise qui se sont élargies).

Cette divergence est en partie liée au développement d'un modèle de gouvernance dit actionnarial, tourné en priorité vers la performance et l'optimisation de la valeur financière. La primauté donnée dans ce modèle aux intérêts et à la protection des actionnaires a contribué à aligner les objectifs des dirigeants sur ceux de ces parties prenantes externes de l'entreprise, et à reporter une plus grande partie du risque économique sur les salariés.

Ce sentiment de défiance peut être particulièrement ressenti par les salariés dans les grandes entreprises. La tendance à l'internationalisation des entreprises françaises, en particulier des grandes, a un impact ambivalent pour les salariés, en termes d'emploi² et de conditions de travail. D'un côté, par leur activité, elles tendent à offrir de meilleures conditions salariales au niveau national³ et des emplois plus qualifiés.

¹ Théorisé en économie sous le concept de contrat implicite Azariadis C. (1975), « Implicit contracts and underemployment equilibria », *Journal of Political Economy*, vol. 83, p. 1183-1202, décembre.

² Voir Gazaniol A. (2012), « Internationalisation, performances des entreprises et emploi », La fabrique de l'industrie.

³ Pour le seul effet taille des entreprises sur les salaires, voir Aeberhardt R. et Pouget J. (2006), « Comment expliquer les disparités salariales ? », in *Les salaires en France*, édition 2006, coll. « Références », Insee, p. 29-42. Pour l'effet de l'internationalisation, voir Carluccio J., Fougère D. et

De l'autre, l'internationalisation marquée de leur capital depuis vingt ans¹ ainsi que la délocalisation du siège de certains grands groupes entraînent un éloignement géographique et culturel entre les centres de décisions stratégiques et les salariés français.

À l'opposé, dans l'univers des petites entreprises, les mécanismes de gouvernance sont très différents et reposent sur des liens plus directs et quasi quotidiens entre le dirigeant et ses salariés. Si les conditions de travail (salaires notamment) y sont réputées moins favorables que dans les grandes, les salariés y sont en général aussi plus positifs quant à leur qualité de vie au travail². Cela peut notamment s'expliquer par une meilleure communication, par la compréhension des enjeux stratégiques de l'entreprise et par cette proximité plus forte avec la direction.

Du côté des employeurs, les relations de travail peuvent être ressenties comme de plus en plus judiciairisées. Au niveau individuel, même si les contentieux prud'homaux sont stables en nombre depuis 2004, on note un durcissement des affaires, notamment autour du motif de licenciement³. Au niveau des relations collectives, cela se traduit par un rôle accru de la norme juridique – et des juristes – dans les négociations, et par une mobilisation accrue du juge par les acteurs syndicaux, par exemple pour contester les procédures de licenciement collectif⁴.

Les dirigeants de petites et moyennes entreprises peuvent être particulièrement sensibles à cette évolution, alors même que les rapports de travail y sont souvent moins conflictuels. Parce qu'ils sont moins bien équipés pour maîtriser des procédures juridiques ou administratives complexes, en matière de recrutement, de licenciement et de conditions de travail, ils sont les premiers à craindre un cadre légal qui leur paraît toujours plus exigeant et source d'incertitude.

Gautier E. (2016), « Commerce international, salaires et négociation collective », revue *Rue de la Banque*, n° 16, Banque de France, janvier.

¹ En 2014, près de 40 % du capital des entreprises françaises est détenu par des non-résidents (45 % pour celles du CAC 40), contre moins de 30 % au milieu des années 1990 (voir les rapports annuels de la Banque de France sur la détention par les non-résidents des actions des sociétés françaises). En 2013, près d'un salarié sur deux (hors agriculture) est employé dans une firme multinationale, sous contrôle français ou étranger. (*Insee Première*, n° 1611, juillet 2016).

² Les enquêtes et sondages d'instituts auprès de salariés sur leur bien-être sont multiples. Voir par exemple celle de l'Institut Think, pour « Great place to work » en 2014 : les salariés des TPE y sont les plus satisfaits, devant ceux des très grandes entreprises et les PME-ETI.

³ Voir Guillon M. et Serverin E. (2015), « Les litiges individuels du travail : des actions moins nombreuses mais toujours plus contentieuses », *Infostat*, n° 135.

⁴ Voir Pelisse J. (2009), « Judicialisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », *Politix* 2009/2, n° (86), p.73-96.

Enfin la médiatisation des conflits et de la violence qui ont marqué certaines restructurations d'entreprise ou certaines réformes nationales alimentent cette défiance réciproque et renforcent l'image de relations de travail conflictuelles en France.

1.2. Des modes de management et de gestion des ressources humaines en quête de sens

Dans les dernières décennies, la qualification moyenne des actifs a considérablement progressé. Parmi les jeunes générations, près de la moitié d'une classe d'âge est diplômée de l'enseignement supérieur, alors que cette proportion était de moins d'un cinquième pour les générations nées au milieu du XX^e siècle. C'est une mutation sociologique considérable dont les conséquences pour les organisations publiques et privées tendent à être sous-estimées.

Ces actifs mieux formés sont en effet demandeurs d'une plus grande autonomie dans leur travail et d'un accès plus fluide à la responsabilité. Ils attendent que leur employeur valorise leurs compétences et leur initiative, et refusent d'être confinés à des rôles d'exécutants au sein d'organisations modelées par le principe hiérarchique de jadis. Ils ressentent la prédominance d'un petit nombre de cadres issus des formations sélectives, essentiellement les grandes écoles, comme un déni de leur propre potentiel.

Or les entreprises françaises – comme les institutions publiques – ont moins changé que leurs salariés. Les enquêtes internationales sur le management placent systématiquement la France en retrait des pays européens les plus performants pour ce qui est de l'autonomie des salariés, de la qualité du soutien apporté par les managers, de la consultation des équipes de travail sur les objectifs et de leur implication dans les choix d'organisation, ou de la mise en place d'outils d'identification des bonnes pratiques¹. Ce conservatisme managérial n'a pas seulement des conséquences néfastes sur la productivité et l'innovation. Il cause aussi de profondes frustrations qui débouchent sur le désengagement ou le *bore-out*.

L'évolution des méthodes de gestion des entreprises a elle-même pu contribuer à éloigner directions et salariés. Les exigences de compétitivité ont favorisé la diffusion de modes de management par objectif, et la mise en place de systèmes de *reporting*

¹ Voir le chapitre 3 « Compétitivité, que reste-t-il à faire ? », in France Stratégie (2016), *2017-2027 : Enjeux pour une décennie*, La Documentation française, octobre.

(suivi systématique d'atteinte d'objectifs de performance chiffrés) a été facilitée par l'informatisation croissante de l'organisation du travail. Face à la concurrence accrue sur les marchés et à la recherche de délais de réaction de plus en plus courts, les entreprises ont cherché à rationaliser leurs coûts de production en adoptant des modes de management axés sur la performance à court terme.

Ce type de management a eu des conséquences sur l'organisation et sur les conditions de travail, *via* notamment une intensification du stress, voire une perte de sens du travail, en raison de l'accumulation de contraintes liée à la combinaison de la flexibilité des processus de production et de l'intensité liées aux rythmes de production et aux contraintes de résultat imposées (par les clients, les machines et par les normes de qualité).

Du point de vue de la gestion des ressources humaines, ce type de management a conduit à une plus forte individualisation tant sur le plan de la rémunération (développement de rémunérations variables, « au mérite ») que de la progression de carrière (en lien avec les évaluations individuelles, engendrant une plus grande disparité salariale entre les salariés). Ces modalités tranchent avec une gestion traditionnelle plus collective des ressources humaines (notamment dans le cadre de conventions collectives), davantage transparente et prévisible, qui était principalement fondée sur des grilles de classification et sur l'ancienneté. Associé à la mise en place d'innovations organisationnelles qui, paradoxalement, laissent parfois peu de place à l'autonomie des salariés, ce management a conduit à une plus grande mise sous contrôle du travail, *via* notamment la fixation d'indicateurs chiffrés – ce qu'Alain Supiot nomme « la gouvernance par les nombres¹ ».

Ces nouvelles modalités de management ont sans doute conduit à réduire le manager de proximité à un rôle de courroie de transmission des objectifs à atteindre et de contrôle des salariés, plus que de conseil et d'accompagnement. D'après une enquête qualitative menée par l'APEC en 2013², les cadres de proximité interrogés indiquent que leurs missions consistent avant tout à faire accepter la stratégie de l'entreprise et à faire atteindre aux salariés les objectifs assignés par le top management, même si ces objectifs sont, selon eux, parfois irréalistes, et qu'ils sont « écrasés » par le *reporting*.

¹ Supiot A. (2015), *La gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard.

² Management de proximité : regard croisés, Apec, avril 2013.

1.3. Un modèle de dialogue social qui peine à se renouveler

Depuis plus de trente ans, la France a cherché à se rapprocher de l'Europe du nord en cherchant à développer le dialogue social, que ce soit au niveau inter-professionnel, de la branche ou de l'entreprise. Ce dialogue tend ainsi à être érigé en alternative à la loi dans la régulation des relations de travail.

Dans les faits cependant, malgré une progression des conventions et des accords collectifs, le dialogue social institutionnalisé est encore loin d'avoir acquis la fonction régulatrice qu'on lui promettait. C'est en particulier le cas au niveau de l'entreprise¹, alors même que la négociation à ce niveau a été favorisée dans le but de répondre plus efficacement aux besoins de plus en plus différenciés des entreprises et des salariés.

Bien que certains travaux soulignent l'importance de la qualité du dialogue social – formel et informel – comme un des facteurs de bien-être pour les salariés voire de performance pour l'entreprise², cette relation peine à s'épanouir en France.

Cela provient notamment des modalités mêmes de la négociation collective. Celle-ci demeure largement administrée par l'État, au travers de procédures obligatoires visant à compenser un manque de vitalité du dialogue social. Elle a par ailleurs changé de nature depuis trente ans, impliquant de plus en plus une logique de concessions réciproques, en particulier pour maintenir l'emploi. Ce contexte entretient des rapports sociaux tendus lorsqu'il est question de restructurations, et n'est pas forcément de nature à permettre la construction d'une relation de confiance, dans un contexte de baisse de la syndicalisation et de faible structuration de la représentation des salariés dans les instances stratégiques de l'entreprise.

Par ailleurs, la négociation collective d'entreprise concerne surtout une partie des salariés, ceux qui appartiennent à des entreprises de taille significative où des instances syndicales existent³. Un fossé tend à se creuser avec les salariés des TPE-PME, dont les conditions de travail relèvent encore largement d'un dialogue

¹ Combrexelle J.-D. (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, rapport au Premier ministre, septembre.

² Ferracci M. et Guyot L. (2014), « Dialogue social et performance », Presse de science Po ; Eurofound (2015), *Third European Company Survey – Workplace practices – Patterns, performance and well-being*.

³ Environ 16 % des entreprises de dix salariés ou plus du secteur marchand, représentant 62 % de l'emploi salarié, engagent au moins une négociation collective chaque année. Mais parmi les 10 % d'entreprises (représentant 55 % des salariés) où les syndicats sont présents, près de neuf sur dix engagent au moins une négociation annuelle, *Dares analyses*, n° 2015-094.

social de branche souvent fragilisé et peu dynamique. Les tensions récurrentes entre organisations d'employeurs représentant ces différentes catégories et tailles d'entreprise témoignent des divergences d'intérêts en matière de négociation collective.

Dans les grands groupes internationalisés, les rivalités syndicales et l'éloignement géographique et culturel des directions font du dialogue social un exercice ritualisé, aux enjeux peu lisibles pour les salariés. La faible association des salariés aux décisions stratégiques de l'entreprise et leur insatisfaction à l'égard de l'information fournie par les directions (malgré son accroissement quantitatif dans les entreprises cotées du fait de l'obligation de transparence financière et la création de la base de données unique) contribuent au clivage entre salariés, dirigeants et actionnaires et à la fragilisation du dialogue social.

Quant au lien entre les Français et les syndicats, il s'est distendu au fil du temps. La faible syndicalisation – 9 % dans le secteur marchand et associatif, et 20 % dans le secteur public¹ – est un fait ancien mais n'est qu'un indicateur imparfait du rapport entre salariés et représentants syndicaux. Les dernières élections professionnelles dans les entreprises, sources de la représentativité syndicale depuis 2008, ont mobilisé 43 % des salariés. Par ailleurs, plus de quatre Français sur dix déclarent faire confiance aux syndicats pour défendre leurs intérêts, d'après des enquêtes régulières et stables².

Si ce lien se distend, c'est peut-être par crainte qu'un engagement syndical ait des incidences négatives sur la carrière professionnelle³. Mais la désaffection des salariés vis-à-vis du syndicalisme se lit également au travers de la mise en question de la représentativité des syndicats et dans la critique récurrente de leur compréhension des priorités économiques, de leur politisation et de la concurrence qu'ils se livrent entre eux.

Ces réticences à se syndiquer ne sont pas contrebalancées, en France, par la nécessité pour les travailleurs d'adhérer à un syndicat afin de bénéficier des avantages obtenus par la négociation collective (niveau de salaire, conditions de travail ou même indemnisation chômage).

¹ *Dares analyses*, n° 2016-25.

² Sondage TNS Sofres – association Dialogues –, novembre 2015

³ Breda T. (2016), *Les représentants du personnel*, Presses de Sciences Po, coll. « Sécuriser l'emploi ».

Du côté des employeurs, l'implantation syndicale dans les petites et moyennes entreprises suscite toujours de fortes réticences. La mise en place d'instances représentatives du personnel, de même que les procédures de consultation ou de négociation collective, ou les règles de négociation, demeurent fréquemment vécues comme des contraintes bureaucratiques – notamment dans les PME –, d'où une revendication récurrente des organisations patronales de relever ou de lisser les seuils sociaux déclenchant ces obligations.

Le monde patronal est cependant lui aussi pluriel, et la représentativité des organisations d'employeurs est également contestée, rendant nécessaire une clarification des critères d'adhésion¹.

1.4. L'entreprise, un acteur sociétal au devenir incertain

L'entreprise, en tant qu'institution insérée dans la société, est soumise à des injonctions économiques et sociales de plus en plus fortes. Elle fait face à plusieurs défis importants : tenue de créer les richesses et les emplois permettant d'assurer le bien-être collectif, elle se doit aussi de répondre aux aspirations croissantes des salariés, qui attendent désormais souvent qu'elle favorise leur épanouissement individuel ou qu'elle reconnaisse divers aspects de leur identité, par exemple leurs croyances religieuses.

Dans un contexte d'affaiblissement d'autres institutions traditionnelles, les attentes à l'égard de l'institution-entreprise dépassent de plus en plus le cadre de l'organisation productive. Les nombreux enjeux sociétaux qui traversent aujourd'hui l'entreprise (égalité professionnelle, diversité, rapports intergénérationnels, environnement...) se traduisent par de nouvelles injonctions légales (obligations de négocier, plans d'action, bilan social...) et une plus grande responsabilité à l'égard de parties prenantes toujours plus nombreuses. La montée en puissance de la notion de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) témoigne d'une attente de la société civile à l'égard des conséquences des stratégies économiques des entreprises sur leur environnement naturel et social, à l'échelon local comme à l'échelle mondiale.

Le paradoxe est que ces exigences s'expriment dans un contexte où les entreprises sont soumises à des pressions concurrentielles fortes et au moment même où le concept d'entreprise, compris comme désignant une organisation aux frontières

¹ Combrexelle J.-D. (2013), « Rapport sur la réforme de la représentativité patronale », rapport remis le 23 octobre 2013 au ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social.

juridiques et sociales bien délimitées, fondée sur le salariat, se voit profondément questionné par les nouveaux modèles d'organisation productive. Nombre d'entrepreneurs de l'économie numérique développent aujourd'hui des modèles dont le principe même est de minimiser la structure qui traditionnellement constituait l'entreprise : l'organisation productive se transforme en une simple plateforme d'intermédiation où la coopération au sein d'une institution laisse place à une multitude d'interactions entre individus, fournisseurs et consommateurs à la fois. Dans ce modèle, la relation salariale se concentre sur un noyau d'individus aux compétences technologiques essentielles, laissant en marge de toute organisation collective le grand nombre des travailleurs contribuant à cette production.

L'enjeu est alors la recherche de nouveaux types d'entreprise faisant consensus et permettant de rééquilibrer les rapports entre travailleurs et employeurs, d'intégrer les intérêts des autres parties prenantes (actionnaires, clients, fournisseurs...) et de concilier performances économiques et performances sociales.

2. Les administrations ne parviennent pas toujours à répondre aux attentes des usagers

Dans notre tradition, le service public n'est pas un simple pourvoyeur de commodités : il représente la collectivité et apporte à l'individu protection et reconnaissance. Les services publics devraient ainsi être à la fois un instrument d'égalité, un outil de solidarité et un vecteur d'intégration sociale¹. Or les plus défavorisés, en particulier dans les quartiers difficiles, souffrent de l'absence d'institutions publiques solides et habilitantes. L'évolution des relations entre les usagers et leurs administrations, d'une part, et les transformations des services publics, d'autre part, affaiblissent leur fonction de socialisation.

2.1. Le même service public partout et pour tous ?

C'est de son histoire politique que la France tire la spécificité de son modèle de service public, promettant un accès général, sur tout le territoire, pour tous les citoyens, à des services d'une qualité homogène, gratuits ou à des tarifs organisant une péréquation. Ces services publics (infrastructures de transport, de communication, Education nationale, santé publique) ont précédé la sécurité sociale

¹ Chevallier J. (2007), « Les nouvelles frontières du service public », *Regards croisés sur l'économie*, 2/2007 (n° 2), p. 14-24.

dans la construction historique du modèle social français¹. Au XIX^e siècle, la figure du réseau domine la nouvelle vision du territoire national : les réseaux de transports – canaux, voies ferrées – et les réseaux de communication – télégraphe, tarif unique postal instauré en 1849 – se développent tant pour la prospérité économique que dans un but d'unification nationale.

C'est dans ce contexte historique que s'est créée, à la fin du XIX^e siècle, l'école française du service public. Le juriste Léon Duguit définissait alors celui-ci comme l'institution chargée d'assurer les « interdépendances sociales » qui ne peuvent être complètement réalisées sans l'intervention des pouvoirs publics.

Ce modèle français est encore largement en vigueur : l'État se porte garant de la lutte contre les inégalités territoriales à travers une redistribution financière, une répartition des fonctionnaires d'État, visant à permettre une présence continue jusque dans les lieux les plus reculés, et des grandes entreprises publiques assurant une continuité de prestation². L'obligation légale d'une présence postale territoriale minimale en est un exemple récent. Plus généralement, chaque modification de la répartition territoriale des services publics (carte judiciaire, implantations militaires, réorganisation des services de l'État en région, mutualisation des services de proximité au sein de maisons de services au public) est appréciée à cette aune.

Mais les « interdépendances sociales » auxquelles Léon Duguit faisait référence paraissent aujourd'hui fragilisées. Les trois piliers du service public – égal accès, continuité et capacité d'adaptation –, qui en forment le socle historique, juridique et économique, sont aujourd'hui en question. Accessible à tous, le service public est censé offrir des prestations identiques et permanentes à ses usagers. Il apparaît aussi comme un agent de redistribution, qui doit contribuer à réduire l'ampleur des inégalités sociales : il a pour fonction de mettre un certain nombre de biens essentiels à la portée de tous.

Or les inégalités d'accès aux biens essentiels, sous toutes leurs formes, mettent en évidence la difficulté des services publics à répondre à cette exigence. Les territoires isolés, éloignés des réseaux de transports, les zones privées d'offre universitaire de qualité, les déserts médicaux sont autant d'exemples des problèmes rencontrés par

¹ Lemerrier C., « La construction d'un modèle français de service public avant 1914 » ; Chatriot A., « Les transformations des services publics français au XX^e siècle : quelques repères », *Regards croisés sur l'économie*, 2/2007 (n° 2).

² Estèbe P. (2015), *L'égalité des territoires, une passion française*, Presses universitaires de France, avril.

les services publics français pour tenir leurs promesses. On peut considérer cet écart entre les promesses et les services rendus comme l'un des facteurs expliquant la perception que les Français ont des inégalités territoriales.

2.2. Les administrations confrontées aux attentes contradictoires de leurs publics

Les demandes des citoyens à l'égard de leurs administrations se sont diversifiées à la faveur des grandes évolutions sociologiques. La mobilité géographique, l'Internet puis le web 2.0, les *smartphones* ont accentué les attentes de simplicité, de rapidité, d'efficacité et de personnalisation des échanges qui pouvaient être identifiées dès la fin des années 1980¹.

Les services publics peinent à répondre à cette exigence de modernité, inspirée des services offerts par les acteurs privés, d'une part, en répondant également à celle du contact humain de proximité, inspirée du modèle traditionnel du guichet administratif, d'autre part.

Invités à rechercher l'utilisation, pour chaque contact, du canal à la fois le plus adapté aux besoins de l'utilisateur et le moins coûteux pour l'administration², les services publics tendent à différencier leur offre selon les publics. Dès le début du développement de l'administration électronique³, le guichet a été identifié comme un mode d'accueil essentiel pour les publics en difficulté, qui ont du mal à formuler leurs demandes par écrit et qui ne maîtrisent pas bien la communication avec l'administration par téléphone.

Dans un contexte de modernisation des administrations, qui implique leur dématérialisation et donc la désintermédiation de leurs démarches, la distance entre les administrations et les citoyens qu'elles accompagnent s'accroît, avec le risque de disparition du rôle d'intermédiaire, de facilitateur qu'assure l'agent pour les populations les plus fragiles.

¹ « Il s'agit d'abord d'accroître l'accessibilité des services, [...] en ayant recours aux techniques modernes de communication ; en personnalisant la relation écrite et téléphonique avec les usagers, en adaptant les horaires d'ouverture », in Commissariat général du Plan, *La France, l'Europe. X^e Plan 1989-1992*, La Documentation française, 1989.

² Programme « 100 % contacts efficaces » du SGMAP.

³ Candiard B. (2003), *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, décembre.

Les publics modestes subissent davantage les progrès de la dématérialisation et les suppressions d'emplois. Prenant l'exemple de l'administration des impôts, Alexis Spire¹ souligne qu'à la suite des suppressions de postes et de la campagne de dématérialisation, l'accès au guichet est devenu de plus en plus difficile. Il observe ainsi que l'administration des finances publiques adapte son offre en fonction de la part des ménages éligibles à l'impôt sur le revenu, alors que ceux qui se déplacent le plus au guichet sont les ménages non imposables sur leur revenu. Il observe également que les administrations ne valorisent le travail de guichet ni au niveau des conditions de travail ni à celui des rémunérations, alors que ces agents sont ceux qui sont en première ligne pour apaiser les conflits avec les usagers².

Alors même que l'offre des services publics s'est améliorée dans de nombreux domaines, en particulier grâce à l'utilisation des services en ligne personnalisables, accessibles à toute heure, les citoyens ne font pas crédit aux acteurs publics de ces progrès, qui apparaissent souvent comme en retard par rapport à l'évolution des services privés³. S'ils sont 69 % à s'en dire « satisfaits », seulement 38 % des Français ont à l'égard des différents services publics une opinion positive⁴.

2.3. Des rapports aux citoyens de plus en plus conflictuels

Les acteurs en charge de la fourniture des services publics traversent une importante crise de légitimité. L'ensemble formé par les institutions de l'Union européenne, l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales est perçu comme une machine illisible, handicapée par les doublons, incapable de mener à terme des projets et essentiellement occupée à gérer ses défauts d'organisation et ses conflits internes (entre administrations, entre ministères, entre directions, etc.)⁵.

Les agents des services publics s'épuisent à essayer de surmonter le désordre des institutions : la multiplicité des acteurs, l'accumulation des niveaux de responsabilité et la succession des réformes sont contradictoires avec les attentes de transversalité, de simplification et d'individualisation du service rendu.

¹ Spire A., intervention à France Stratégie, séminaire « Les citoyens et leurs institutions : quelles fractures, quelles réponses ? », 23 avril 2015.

² Spire A. (2012), *Faibles et puissants face à l'impôt*, Raisons d'agir.

³ Bureau D. et Naves M.-C. (coord.) (2015), *Quelle action publique pour demain ?*, rapport France Stratégie, avril.

⁴ TNS-Sofres pour l'Institut Paul-Delouvrier, *Baromètre Paul Delouvrier 2015*, vague 17, décembre 2015.

⁵ Bureau D. et Naves M.-C. (coord.), *Quelle action publique pour demain ?*, op. cit.

Observant les relations entre les usagers et les caisses d'allocations familiales, Andrea Caizzi souligne que la dimension relationnelle de l'accueil au guichet implique un engagement réciproque qui aboutit à une forme de discrimination positive, visant à faciliter l'accès aux droits¹.

La sociologue Yasmine Siblot, qui a étudié les relations entre les usagers et les agents de la Poste dans un quartier de la banlieue parisienne², insiste sur « la conscience que l'on a des droits et de l'importance attachée au fait de pouvoir les faire valoir sans demander l'aumône ». Ces services publics de proximité sont en effet perçus par les publics défavorisés comme des institutions familières, où les usagers se sentent considérés.

À l'inverse, analysant l'accueil des demandeurs d'asile dans une préfecture, le sociologue Alexis Spire a observé que les guichetiers prennent à leur compte, face à leurs interlocuteurs, le mépris considéré comme caractéristique de l'institution³.

Sans participation à la coproduction des services publics, l'agent public et l'utilisateur qui se font face sont confinés dans un rôle d'exécutants de prescriptions conçues en dehors d'eux, ce qui offre un terrain propice à l'explosion de la violence⁴.

Même si 76 % des Français ont une bonne image de la Poste⁵, les postiers sont victimes d'agressions et d'incivilités de plus en plus nombreuses. Le nombre d'incidents déclarés a plus que triplé entre 2008 et 2012. En 2014, les incivilités ont encore progressé de 9,5 %⁶.

De même, les sapeurs-pompiers sont plébiscités par les Français, qui sont 99 % à leur faire confiance et 98 % à juger positivement la qualité du service qu'ils rendent⁷. Pourtant, 1603 agressions de sapeurs-pompiers ont été recensées en 2014, ce qui

¹ Caizzi A. (2010), « Présence et représentation des usagers aux guichets des caisses d'Allocations familiales », *Informations sociales*, 2/2010 (n° 158), p. 112-120.

² Siblot Y. (2006), *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po.

³ Spire A. (2008), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raison d'Agir.

⁴ Ginsbourger F. (2008), *Des services publics face aux violences. Concevoir des organisations source de civilité*, Éditions du réseau ANACT.

⁵ Baromètre POSTERNAK / IFOP, *L'image des grandes entreprises françaises*, novembre 2015.

⁶ Direction de la sécurité globale du groupe La Poste, « Étude des atteintes malveillantes contre le groupe La Poste, ses collaborateurs, ses clients et ses activités », *La criminalité en France*, rapports annuels 2013 et 2015 de l'ONDRP.

⁷ GfK Verein, *Trust in Professions 2014*, mai 2014 ; Ifop pour l'Observatoire des politiques publiques (Acteurs publics/Ernst & Young), octobre 2014.

représente une augmentation de 48 % en cinq ans. En 2014, pour 1000 sapeurs-pompiers, 6,6 ont fait l'objet d'une agression¹, la Haute-Saône, les Bouches-du-Rhône et le Rhône étant les trois départements qui enregistrent un taux d'agression supérieur à 25 pour 1000. Les personnels de santé sont également visés : on a par exemple recensé 17 500 victimes d'atteintes aux personnes en milieu hospitalier en 2013, dont 78 % aux professionnels².

En 2013, interrogés dans le cadre d'un bilan sur le management et le stress au travail au sein de la police³, 65 % des policiers estimaient faire face à des critiques négatives de la population. Les forces de l'ordre jouissent pourtant d'une très bonne image auprès de l'opinion publique. En décembre 2015, après les attentats de Paris, 88 % des Français (+ 7 points en un an) déclaraient avoir une bonne opinion des gendarmes et 82 % (+ 17 points en un an) une bonne opinion des policiers⁴. Les agressions à l'égard des forces de l'ordre sont cependant de plus en plus nombreuses. En 2014, 5 834 policiers ont été blessés en mission de police (ce chiffre a augmenté de 32 % en cinq ans) et 5 549 gendarmes ont été victimes d'atteintes (soit une augmentation de 75 % en cinq ans)⁵. Plus généralement, les relations entre police et citoyens restent marquées par un niveau de défiance élevé (voir 2.5 *infra*).

Enfin, chaque année, 12 % des personnels de l'Éducation nationale sont menacés ou insultés dans l'exercice de leur métier⁶, une proportion plus fréquente que dans l'ensemble des autres professions. Parmi eux, les agents les plus exposés sont ceux qui incarnent le plus directement l'institution face au public : les conseillers et assistants d'éducation et les chefs d'établissement.

¹ Valzer M. (2015), « Les agressions déclarées par les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels en 2014 », *La criminalité en France*, rapport annuel 2015 de l'ONDRP, juillet.

² Observatoire national des violences en milieu de santé ; voir aussi : Centre international pour la prévention de la criminalité (Québec) (2015), *Étude sur la prévention de la violence dans les institutions publiques*, septembre.

³ Molines M., *Étude sur le management et le stress au travail*, CRM (UMR 5303 CNRS) - Alliance Police nationale, menée de mai 2011 à janvier 2012.

⁴ Ifop pour L'Essor de la Gendarmerie, *Baromètre sur l'image comparée des gendarmes et des policiers*, vague 4, décembre 2015.

⁵ Clais M. (2015), « Les atteintes aux personnels et aux biens de la police nationale en 2014 » ; « Les atteintes aux personnels et aux biens de la gendarmerie nationale en 2014 », *La criminalité en France*, rapport annuel 2015 de l'ONDRP, juillet.

⁶ Guedj H. et Beaumont B. (2014), « Éducation nationale : des métiers exposés aux menaces et aux insultes », *Insee Première*, n° 1506, juillet.

3. L'École est en difficulté, soumise à des objectifs contradictoires

L'École est en France l'une des institutions qui suscitent les plus fortes attentes. Qu'elles proviennent des responsables politiques, économiques ou associatifs, des élèves ou de leurs parents, des personnels éducatifs ou des citoyens, qu'elles soient énoncées explicitement ou restent informulées, ces attentes sont multiples et parfois contradictoires¹. Si cette situation n'est pas propre à la France, elle prend une dimension toute particulière dans un pays où cette institution a été intimement liée à la construction de la République et de la Nation, et où chacun projette sur l'École des enjeux individuels et collectifs considérables.

On l'appelle « École de la République », à la fois parce qu'elle a été fondée au même moment et par les mêmes hommes que les institutions républicaines, et parce que le projet républicain a toujours accordé une place centrale à la question scolaire : l'École se donne l'ambition d'être le lieu où les enfants de France deviennent des adultes capables de mener une vie libre et de se considérer les uns les autres comme des égaux et comme des frères. Des lois Ferry instaurant en 1881 et 1882 l'école gratuite, laïque et obligatoire, à la réforme Haby créant en 1975 le collège unique, l'unification de la scolarité de tous les élèves, jusqu'à l'âge de 16 ans, prit un long chemin.

Cette logique a été depuis lors approfondie, notamment avec l'idée d'un socle commun² que doivent maîtriser tous les élèves à l'issue de leur scolarité obligatoire, sans pour autant que l'École semble aujourd'hui en mesure de créer vraiment du commun entre tous les enfants de France ou de tous les mettre sur un pied d'égalité. Le système éducatif apparaît comme très fortement segmenté, marqué par de fortes inégalités de conditions et de réussite ; en contradiction avec les principes qui devraient l'animer, il ne parvient pas à abolir les divisions qui traversent la société (divisions sociales, divisions culturelles, divisions géographiques...) et est dès lors perçu comme un facteur de reproduction sociale.

D'où provient un tel écart entre, d'une part, les principes sur lesquels repose l'institution scolaire et les attentes que ces principes ont légitimement suscitées et,

¹ Ly S. L. (2016), *Quelle finalité pour quelle École ?*, rapport, France Stratégie, septembre.

² Le « socle commun de connaissances et de compétences » est créé par la loi d'orientation de 2005 ; la loi de refondation de l'École le remplace, en 2013, par un « socle de connaissances, de compétences et de culture » qui devient le principe organisateur des programmes de chacun des cycles du primaire et du collège.

d'autre part, l'impression que l'École n'est pas la même pour tous, que les règles du jeu scolaire sont faussées et qu'elles ne profitent qu'à ceux qui les connaissent ?

Au-delà des discours nostalgiques qui se tournent vers un passé mythifié, oubliant toutes les insuffisances de « l'école d'antan », plusieurs facteurs convergent pour conforter l'idée selon laquelle il n'y aurait pas, en France, *une* École, mais une diversité de situations profondément inégales qui pèsent sur le destin des enfants ; on peut à ce titre s'intéresser aux phénomènes de segmentation sociale, pouvant aller jusqu'à des formes de ghettoïsation – et à toutes leurs conséquences –, mais aussi aux lourdes inégalités de réussite qui caractérisent l'école française, ainsi qu'à la dimension parfois traumatisante des procédures d'orientation des élèves et des étudiants.

3.1. Une École globalement peu performante et très inégalitaire

Au-delà d'un niveau global situé, aux termes des tests PISA 2012, dans la moyenne des pays de l'OCDE – qu'on peut donc considérer comme insuffisant au regard de nos ambitions éducatives –, les évaluations nationales et internationales font état d'écarts croissants entre les élèves, en termes de résultats scolaires, mais aussi d'un poids très lourd des déterminismes sociaux. La France se caractérise en effet par une corrélation particulièrement forte – et en augmentation entre 2003 et 2012 – entre les caractéristiques socioéconomiques des familles et les performances scolaires de leurs enfants.

Le constat de la contradiction patente entre cette réalité et les principes de l'école républicaine est certes désormais largement partagé¹ et il a inspiré les réformes récemment mises en œuvre (priorité au primaire, refonte de l'éducation prioritaire et de la formation des enseignants, réécriture des programmes à partir du socle commun...). Pour autant, il est trop tôt pour évaluer l'effet de ces mesures, et force est de constater que de nombreux obstacles se dressent face aux tentatives visant à rendre l'École plus juste et plus efficace.

Le premier d'entre eux réside sans doute dans l'ambiguïté et dans les contradictions qui caractérisent les objectifs assignés au système éducatif français. Le principe d'égalité fait certainement consensus... tant qu'il ne s'agit pas de l'explicitier de façon univoque ou de le traduire concrètement.

¹ Une synthèse des données étayant ce constat figure dans le rapport scientifique *Inégalités sociales et migratoires : comment l'École les amplifie*, publié par le Conseil national d'évaluation du système scolaire le 27 septembre 2016.

Une perspective d'« égalité des chances », qui ne se soucierait pas des inégalités à l'arrivée, à la fin de la scolarité obligatoire, dans la mesure où les élèves auraient été mis sur la même ligne de départ, à l'entrée de l'école, et un objectif d'égalité de résultats, qui vise la limitation des écarts de réussite, peuvent s'appuyer sur le même mot mais ne commandent guère les mêmes politiques. Entre une égalité formelle de traitement et la recherche d'une compensation, par l'école, d'inégalités qui lui sont extérieures, les logiques sont également différentes.

La mission que la Nation assigne à l'institution scolaire demeure ainsi ambiguë, tendue entre le projet de sélection, sur la base du « mérite » scolaire, des futurs détenteurs des places socialement valorisées, la réduction des écarts de capital culturel et la construction de références communes partagées par des citoyens égaux.

Marquée par les principes républicains, qui lui interdisent de différencier délibérément la façon dont elle prend en charge la diversité des élèves, l'École, uniforme en théorie, ne produit pas, en définitive, d'égalité réelle. Malgré les réformes dont elle a été l'objet et malgré les efforts des acteurs du système éducatif, elle ne parvient ainsi à tenir pleinement ni sa promesse de permettre à chacun de réussir en vertu de son talent et de son travail, ni celle de construire du commun entre tous les enfants.

3.2. Des choix individuels qui accentuent les défaillances de l'institution

La fiction d'un traitement uniforme de tous les élèves se heurte frontalement aux conséquences de l'affectation des élèves en fonction de leur secteur de résidence (la sectorisation, parfois appelée « carte scolaire ») qui, malgré des efforts visant à assurer une certaine mixité, conduit à reproduire au sein de l'école les phénomènes de ségrégation résidentielle. C'est particulièrement visible au collège : un collégien issu des catégories aisées trouve, en moyenne, dans son établissement deux fois plus d'élèves favorisés que n'en trouvera un autre collégien. Les élèves des familles les plus favorisées sont en outre concentrés, au sein des établissements, dans certaines classes. Le système éducatif français est également caractérisé par une faible mixité scolaire, les meilleurs élèves trouvant, en moyenne, dans leur classe, deux fois plus de bons élèves que les autres¹. Corollaire de la ségrégation résidentielle qui les frappe, on trouve aussi une forte concentration des élèves issus

¹ Ly S.-T. et Riegert A. (2015), « Mixité sociale et scolaire, ségrégation inter- et intra-établissement dans les collèges et lycées français », étude du Conseil national d'évaluation du système scolaire, juin.

de l'immigration dans un nombre restreint d'établissements : à 15 ans, près des trois-quarts d'entre eux sont scolarisés dans le quart des établissements qui affichent la plus forte proportion de cette population¹.

À cela s'ajoute une concentration des phénomènes de violence signalés dans les établissements secondaires : 5 % de ces établissements signalent un quart de l'ensemble des incidents graves, soit autant que les 70 % les moins touchés par le phénomène².

Comment, dès lors, considérer le système éducatif comme un tout, le collège comme véritablement unique ? Lorsque la sociologue Agnès van Zanten construit le concept d'« école de la périphérie³ », elle cherche précisément à mettre au jour une réalité spécifique, coupée du reste du système éducatif, où des handicaps se cumulent, que ni les dispositifs institutionnels, ni l'engagement des enseignants et du personnel d'encadrement ne parviennent à dépasser.

Les stratégies individuelles des familles

Les mesures prises à la fin des années 2000 pour « assouplir » cette carte scolaire et faciliter la possibilité, pour certains parents, de déroger à la sectorisation, ont abouti à une aggravation de la segmentation sociale – ce furent en fait les familles les plus favorisées des quartiers populaires qui utilisèrent le plus cet assouplissement pour éviter les établissements de leur secteur⁴.

Au-delà des phénomènes de contournement de la sectorisation qui s'observent à l'intérieur de l'enseignement public, l'un des facteurs de ghettoïsation des établissements scolaires réside dans le choix des familles qui inscrivent leurs enfants dans l'enseignement privé. Par rapport à 2003, l'écart de composition sociale entre secteur public et secteur privé a augmenté, en particulier dans les grandes agglomérations urbaines⁵. Celui-ci, notamment grâce à sa liberté de sélection des

¹ OCDE, PISA 2012.

² Depp, NI 49, décembre 2015.

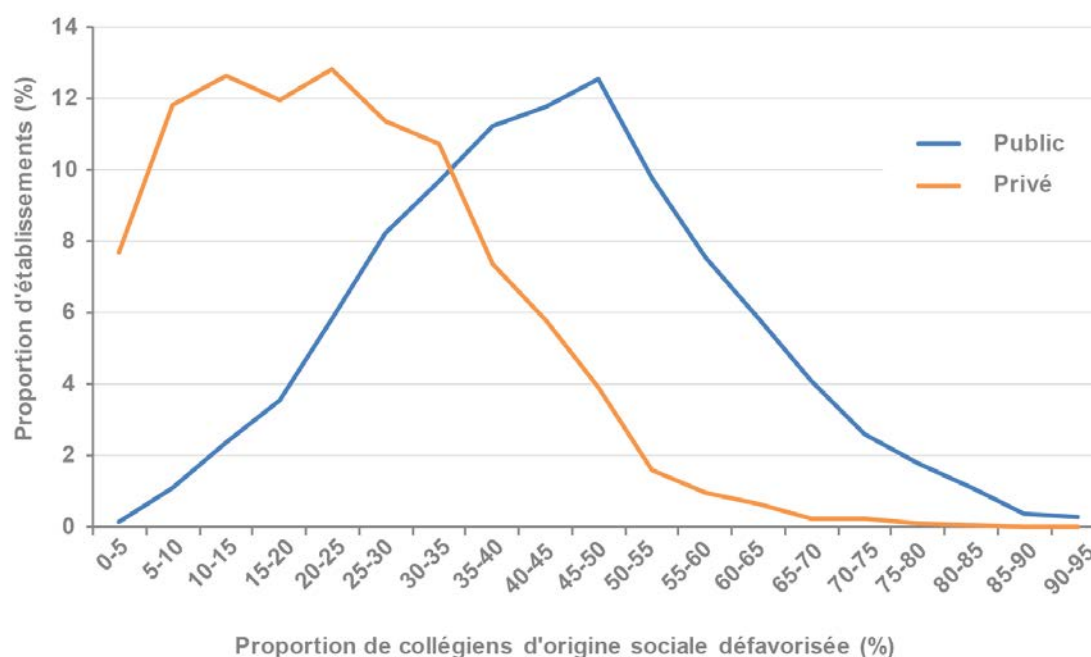
³ Van Zanten A. (2001), *L'École de la périphérie*, Presses universitaires de France.

⁴ Ben Ayed C., Broccolichi S. et Monfroy B. (2013), « Quels impacts de l'assouplissement de la carte scolaire sur la ségrégation sociale au collège ? », in *Éducation & formations*, n° 83, juin.

⁵ Givord P., Guillermin M., Monso O. et Murat F. (2016), « La ségrégation sociale entre les collèges. Quelles différences entre public et privé, aux niveaux national, académique et local ? », in *Massification scolaire et mixité sociale*. DEPP, Synthèses statistiques, *Éducation & formations*, n° 91, septembre.

élèves, présente souvent une très faible part d'élèves issus de milieu défavorisé (graphique 31).

Graphique 31 – Répartition des collèges par tranche de 5 points de pourcentage d'élèves d'origine sociale défavorisée, à la rentrée 2015



Lecture : 1 % des collèges publics comportent entre 5 % et 10 % d'élèves d'origine sociale défavorisée contre 12 % des collèges privés.

Champ : collèges de France hors Mayotte, secteurs public et privé sous contrat.

Source : MENESR-DEPP, système d'information Scolarité.

Plus largement, face à cette diversité des contextes d'enseignement, les familles sont amenées à concevoir et à déployer des stratégies visant à assurer à leurs enfants les meilleures conditions de scolarisation, en dépit même, parfois, de leurs convictions favorables à la mixité sociale. Le capital économique permet de bénéficier d'une sectorisation avantageuse ; le capital culturel et social permet à la fois de transmettre les règles qui président aux apprentissages et que l'école n'explicite pas toujours suffisamment, et de bâtir des stratégies scolaires (langues, options...) assurant aux enfants un parcours se déroulant dans les meilleures conditions. Dès lors, les familles des classes moyennes et populaires voient trop souvent dans l'institution scolaire, qui devrait jouer le rôle de tremplin pour leurs enfants, un obstacle à leur réussite, du fait de sa tendance à reproduire les inégalités.

Cette méfiance à l'égard de l'École se traduit de différentes manières : si, au niveau du primaire, les effectifs scolarisés dans l'enseignement privé sont stables depuis plus de dix ans, on note une légère progression ces dernières années au niveau du secondaire et en particulier du collège ; d'autre part, la création de nouveaux établissements privés hors contrat et le développement de la scolarisation à domicile¹ mettent en lumière la distance grandissante d'une partie de la population vis-à-vis de l'école, de même que certaines formes de « déscolarisation » – qu'il s'agisse des éphémères « journées de retrait de l'école », intervenues en 2014 à la suite de la mise en place de modules d'enseignement portant sur l'égalité filles-garçons, ou de la baisse, lente mais régulière, en moins de dix ans, du taux de scolarisation des enfants de 8 à 16 ans².

Les labyrinthes de l'orientation

D'abord charnière, en fin de 3^e, entre la scolarité obligatoire et la construction d'un parcours devant aboutir à l'insertion professionnelle, l'orientation des élèves est un moment où, de nouveau, de fortes inégalités apparaissent. Malgré de nombreuses tentatives visant à « valoriser » ou à « revaloriser » certaines filières, le système de formation initiale postérieur au collège demeure fortement hiérarchisé ; dès lors, le principe méritocratique fréquemment invoqué dans l'École française suggère d'affecter les meilleurs élèves dans les voies les plus prestigieuses et de répartir ailleurs ceux dont on pense qu'ils ne pourront pas « suivre », là où le niveau attendu est trop élevé.

Ce mode de raisonnement conduit à une orientation qui est trop souvent vécue comme étant « subie » ou « par défaut », plutôt que répondant aux aspirations des élèves – et cette impression est l'une des sources du décrochage scolaire. Dans la mesure où, dès le collège, les résultats des enfants des catégories populaires sont moins bons, en moyenne, que ceux des catégories aisées, l'orientation de fin de 3^e revient souvent à entériner cette inégalité de réussite. C'est ainsi que 77 % des

¹ D'après le ministère de l'Éducation nationale, le nombre et la proportion d'élèves scolarisés à domicile a augmenté entre la rentrée 2007, où ils étaient 13 500 et la rentrée 2014, où ils étaient 25 000 (source : dossier de présentation des mesures visant à garantir le droit à l'éducation pour tous les enfants, dans le respect des valeurs de la République et de la liberté d'enseignement, juin 2016) ; de même, en ce qui concerne les élèves inscrits dans l'enseignement privé hors contrat : ils étaient, pour le premier degré, 19 000 à la rentrée 2008 (soit 2,8 pour 1 000 élèves du premier degré), et 29 000 en 2015 (soit 4,2 pour 1 000 élèves du premier degré, source DEPP, *RERS*, 2009 et 2016).

² De 100 % en 2005, le taux de scolarisation des enfants de 9 ans est par exemple passé à 99 % en 2013 ; pour les enfants de 16 ans, il est passé de 96,6 % à 94,2 % sur la même période (source : DEPP).

enfants de cadres accèdent au baccalauréat général, contre seulement 36 % des enfants d'ouvriers. Les lycéens issus de collèges en ZUS s'orientent également beaucoup moins vers une filière générale en 1^{re} (27 %) que ceux issus de collèges en dehors des ZUS (40 %).

Mais au-delà du reflet des résultats inégaux des collégiens, intervient aussi dans le processus d'orientation une forme d'autocensure liée à la catégorie sociale d'origine : à performances scolaires comparables, les enfants d'ouvriers sont beaucoup moins nombreux à demander d'intégrer une seconde générale et technologique que les enfants de cadres ou d'enseignants¹. L'expression des vœux d'orientation étant le produit de facteurs multiples, il est délicat d'assigner une cause unique à ces phénomènes d'apparente autocensure.

Le sociologue Didier Lapeyronnie voit toutefois une illustration de la colère que les populations défavorisées peuvent exprimer à l'égard de l'Education nationale, dans la crispation qui se manifeste autour de la figure du conseiller d'orientation : « Si vous voulez que je vous fasse une émeute, je vous la fais tout de suite. Vous réunissez dix personnes et vous leur dites : « Parlez-moi du conseiller d'orientation. » Vous avez une explosion immédiate. Que disent-ils sur le conseil d'orientation ? « Je suis allé le voir, il m'a dit : Il fait quoi ton papa ? – Il est maçon. – Voilà un bon métier pour toi mon garçon ! » Les gens ont le sentiment que l'Ecole est une machine qui fonctionne pour les discriminer, qui, dans le meilleur des cas, fonctionne sans eux et le plus souvent fonctionne contre eux, comme l'ensemble des institutions. Ce n'est pas propre à la population des quartiers : c'est la population des catégories populaires en général². »

L'enjeu de l'orientation, surdéterminé par l'emprise du diplôme sur le marché français du travail³, pèse fortement sur toute la scolarité, y compris en amont de la classe de 3^e, lorsque les élèves sont censés acquérir ensemble la maîtrise d'un socle

¹ Pour des notes entre 10 et 12 en moyenne au contrôle continu du brevet, des enfants de cadre, d'enseignant, de chef d'entreprise ou de profession libérale demandent une 2^{nde} GT à 91 %, et des enfants d'ouvrier non qualifié à 59 % seulement ; pour une moyenne entre 8 et 10, les vœux de 2^{nde} GT représentent encore 66 % des premiers, mais seulement 30 % des seconds (source : DEPP, NI 24, 2013).

² Lapeyronnie D., intervention à France Stratégie, séminaire « Ghettos communautaires : quelles fractures, quelles réponses ? », 28 mai 2015.

³ Dubet F., Duru-Bellat M. et Veretout A. (2010), *Les sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale*, août.

commun de connaissances. Ce temps de la scolarité obligatoire n'est donc pas protégé de l'esprit de compétition.

3.3. Une institution affaiblie par les inégalités en amont et en aval de l'École

Observer la façon dont les inégalités sociales sont reproduites à travers le filtre de l'École ne doit cependant pas conduire à faire du système éducatif le seul agent de cette reproduction. Il importe de prendre en compte les facteurs qui, avant et après le temps de la scolarité, interviennent de façon différenciée dans le parcours des enfants et des jeunes adultes, pour mesurer l'ampleur du défi imposé au système éducatif.

Les enfants n'arrivent pas égaux à l'école

Les phénomènes de ségrégation résidentielle, évoqués dans la première partie du présent rapport¹, ne se traduisent pas uniquement par l'inégale répartition des catégories sociales dans les différents établissements scolaires ; avant même d'entrer à l'école élémentaire, les enfants de France vivent des expériences très différenciées selon l'environnement immédiat qui s'offre à eux.

- Plusieurs études, françaises comme étrangères, soulignent que, dès l'âge de 3 ou 4 ans, le nombre de mots employés comme le nombre de mots entendus diffèrent considérablement entre un enfant d'un milieu socialement et culturellement favorisé et un enfant de milieu défavorisé².
- Cette inégalité première, liée aux dotations et aux pratiques familiales, est loin d'être compensée, en France, par des politiques d'accueil de la petite enfance également réparties. La capacité d'accueil en établissement du jeune enfant varie ainsi de 5 à plus de 40 places pour 100 enfants de moins de trois ans selon les départements³. Et les structures d'accueil collectif du jeune enfant sont beaucoup

¹ Voir notamment *supra*, 5. : « Entre territoires prospères et territoires en déshérence ».

² Voir par exemple, Hart B. et Risley T. (1995), *Meaningful Differences in the Everyday Experience of Young American Children*, Baltimore, Brookes Publishing ; Batista A. et Le Normand M.-T., « Étude des productions langagières d'enfants âgés de 17 à 41 mois et issus de quartiers défavorisés : évaluation des capacités langagières des sujets selon l'âge », LIDIL, Grenoble : PUG.

³ Programme de qualité et d'efficience « famille » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

plus souvent fréquentées par les enfants de familles favorisées que par ceux des familles défavorisées¹.

- Quant à notre école maternelle, si elle atteint un taux de scolarisation de près de 100 % pour les enfants de 5 ans, elle n'offre de solution de scolarisation avant 3 ans que de façon éparse sur le territoire. Alors même qu'en 2001 35 % des élèves de 2 ans étaient scolarisés, ils n'étaient plus que 11 % en 2012, une proportion variant de 1 à 10 selon les académies. Pour inverser cette tendance, le ministère de l'éducation nationale a fixé en 2013 l'objectif d'atteindre 30 % d'enfants de moins de 3 ans scolarisés dans les zones d'éducation prioritaire, et 50 % dans les réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) ; et ce taux a ainsi légèrement augmenté à 11,7 % au cours des toutes dernières années.

L'importance de ce qui se passe ainsi avant l'école ne doit pas être sous-estimée, notamment lorsque l'on mesure que la France est l'un des pays où l'impact de la participation à un programme préscolaire sur les résultats scolaires ultérieurs est le plus fort².

Le déclassement et les discriminations découragent l'investissement scolaire

Parmi les facteurs qui fragilisent encore la confiance que les citoyens français accordent à leur École, il faut inclure les phénomènes de déclassement et les discriminations sur le marché du travail.

En période de chômage massif et de hausse globale du niveau et de la durée des études, de plus en plus de jeunes diplômés, qui sont certes moins souvent au chômage que les jeunes sortis du système éducatif sans qualification, sont amenés à occuper des postes faiblement qualifiés et faiblement rémunérés ; ce déclassement concernerait, selon l'INSEE, un jeune diplômé sur quatre, trois ans après la fin de ses études³.

À cela s'ajoutent également les discriminations à l'embauche, mises au jour par des opérations de *testing* : ces enquêtes révèlent que l'acquisition de diplômes, même supérieurement qualifiés par rapport à l'emploi recherché, ne constitue pas une

¹ Voir notamment Villaume S. et Legendre E. (2014), « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », *Études et résultats*, n° 896, DREES, octobre.

² OCDE, PISA 2012.

³ Giret J.-F., Nauze-Fichet E. et Tomasini M. (2006), « Le déclassement des jeunes sur le marché du travail », *Données sociales*.

protection efficace pour les populations les plus discriminées¹. De tels constats risquent de décourager une partie de ceux qui comptaient sur la réussite scolaire pour construire un parcours professionnel à la hauteur de leurs ambitions et de leurs capacités.

3.4. Que peut l'École ?

Les aspirations et les attentes exprimées à l'égard de l'École peuvent-elles être satisfaites ? N'exige-t-on pas trop d'une institution qui doit faire face, en permanence, à une géographie sociale très ségréguée, mais aussi, en amont, à des inégalités économiques et culturelles fortes, qui marquent les destins des enfants dès leurs premières années, et en aval à un marché du travail segmenté, caractérisé par une forte emprise du diplôme et une faible capacité à rebondir après un premier échec ? Tout cela aboutit à faire de l'École un champ de compétition, ouvert à toutes les stratégies individuelles et peu propice, de ce fait, à la construction d'un collectif. Le système éducatif doit clarifier ses objectifs et améliorer son fonctionnement pour réduire le poids des déterminismes sociaux, mais saurait difficilement venir seul à bout des forces qui pèsent sur lui.

4. Le doute envers les institutions de la solidarité s'est installé

Identifié comme un héritage du Conseil national de la Résistance, le système français de protection sociale a progressivement été érigé en « modèle ». Malgré l'attachement tout particulier que lui portent les Français, il est désormais mis en cause : jugé moins protecteur malgré ses adaptations régulières depuis soixante-dix ans, il est aussi contesté pour son coût, la fraude, les abus, et le sentiment qu'il a pour effet d'inciter ses bénéficiaires à ne pas chercher d'emploi. Mis sous tension, à l'image des autres Etats-providence en Europe, par les transformations de la démographie et du marché du travail, son potentiel d'adaptation paraît entravé par une série de dilemmes.

¹ L'étude menée par Marie-Anne Valfort pour l'Institut Montaigne en 2015 montrait qu'un homme signalant son appartenance à la religion musulmane et « surqualifié » pour un poste était encore plus lourdement discriminé que celui qui n'était pas surqualifié.

4.1. Plus qu'ailleurs, l'État-providence est en France chargé de « faire société »

Les Français sont attachés à leur modèle social. 77 % des Français s'accordent sur la nécessité de le préserver, et il est progressivement devenu un marqueur constitutif de l'identité du pays¹. Neuf Français sur dix considèrent qu'il existe un modèle social spécifique en France. Pour la même proportion, ce modèle social constitue un élément positif de protection sociale (90 %) et structurant de l'identité nationale française (86 %) ; il ne constitue un frein à la compétitivité économique du pays que pour un tiers d'entre eux (35 %)².

Plus qu'ailleurs, l'État-providence a été historiquement investi dans notre pays de la mission de « faire société ». L'imaginaire de la protection sociale en France excède ses strictes fonctions d'utilité. Il plonge ses racines dans les expériences de la République radicale puis de la Libération : la diffusion de la notion de « risque », le développement des techniques de transaction et d'assurance, la recherche d'une mutualisation solidaire intégrant une part assumée de redistribution³ se sont opérés sur fond de doctrine solidariste et de quête du compromis dans une France inquiète de ses antagonismes sociaux⁴. Dans la représentation collective que la société française a d'elle-même, la couverture sociale des risques contribue à traduire de manière positive, sous forme de dettes, de créances et de réversibilité des places, des liens d'interdépendance et de solidarité entre ses différents membres qui demeurent sinon abstraits.

4.2. Les adaptations du modèle redistributif, tout en demeurant périphériques, ont obscurci son fonctionnement, ses finalités et son impact

La représentation d'un lien social qui se réalise dans la solidarité a été particulièrement favorable à des solutions coopératives et ambitieuses. Elle explique sur la longue durée les préférences collectives pour un niveau élevé de socialisation de la couverture des risques et des besoins sociaux. La sécurité sociale française recouvre un ensemble très étendu d'institutions. La France consacre environ un tiers

¹ Ifop pour Ernst and Young et *Acteurs publics* (2014), « Les Français tiennent à leur modèle de protection sociale mais le jugent coûteux et inefficace », septembre.

² Harris Interactive pour *Liaisons sociales Magazine*, « Le modèle social français, attentes et perspectives », mars 2012.

³ Ewald F. (1986), *L'État providence*, Grasset.

⁴ Donzelot J. (1984), *L'invention du social*, Fayard.

de sa richesse nationale à la protection sociale publique (31,9 % du PIB en 2014) – soit une proportion plus élevée que dans tout autre pays de l'OCDE, où la moyenne est de 21,6 % du PIB¹, et bien supérieure par exemple au niveau atteint en Allemagne (25,8 % du PIB)². Inversement, les dépenses sociales privées restent relativement faibles (3,6 % du PIB en 2011) – la moitié ou le tiers des niveaux constatés en Suisse, aux Pays-Bas ou aux États-Unis³.

Si les vingt-cinq dernières années peuvent apparaître comme une période de réformes en continu de la protection sociale, sous plusieurs aspects, le modèle de protection sociale français n'a été radicalement modifié ni dans ses objectifs ni dans ses instruments. Il reste organisé sur une base socioprofessionnelle et financé à 70 % par les cotisations. Au sein de la dépense sociale publique, les retraites et la maladie pèsent pour près de 80 %⁴.

L'adaptation au changement social et la prise en charge des « nouveaux risques sociaux » – la pauvreté des personnes d'âge actif en lien avec l'isolement (familles monoparentales) et l'éloignement de l'emploi, la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté, l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes ou la prise en charge de la dépendance – se sont opérées dans des modalités alternatives et généralement plus complexes que celles de la sécurité sociale traditionnelle (par exemple, l'accueil de la petite enfance repose sur des conventions entre la branche famille et les collectivités locales). Les adaptations du modèle social, tout en demeurant périphériques d'un point de vue tant financier qu'organisationnel, en ont plutôt obscurci le fonctionnement, les finalités et l'impact.

Le degré même de redistributivité du système français est aujourd'hui sujet à débat. Suivant les publications disponibles, celui-ci est jugé moins redistributif que celui d'autres pays développés⁵, comme le Royaume-Uni ou la Suède (CREDOC), ou au

¹ OCDE (2014), *Panorama de la société 2014. La crise et ses retombées*, mars.

² Dernières données OCDE disponibles sur <https://data.oecd.org/fr/social/exp/dépenses-sociales.htm>.

³ Leur poids a toutefois été multiplié par quatre en trente ans (0,9 % de PIB en 1986), avec notamment un rôle croissant des complémentaires et assurances santé.

⁴ Etienne M. (2015), « Anciens et nouveaux risques sociaux », *Vie Sociale*, n° 10. La protection sociale en France s'est également tenue à l'écart d'évolutions largement constatées ailleurs, par exemple la mise en place de « bouclier sanitaire » dans la plupart des pays à assurance maladie, le maintien d'une logique assurantielle s'illustrant notamment en France par l'absence de modulation en fonction des revenus des restes à charge en matière de santé.

⁵ Sterdyniak H. (2013), *Le système socio-fiscal français est-il vraiment redistributif ?*, OFCE.

contraire plus redistributif que la moyenne des pays européens (Insee¹) et plus généralement des pays développés (OCDE).

Cette difficulté tient pour partie au choix des indicateurs de mesure retenus et au périmètre que l'on choisit d'inclure dans le système redistributif, en particulier au fait d'y inclure ou pas les pensions de retraite et les allocations chômage. Mais plus fondamentalement, il tient au fait que ce système redistributif souffre d'un déficit de lisibilité, car nombre de nos prestations sociales, au premier rang desquelles les pensions de retraite, relèvent pour partie d'une logique contributive (en ceci qu'elles sont conçues comme la contrepartie de contributions versées par les bénéficiaires) et pour partie d'une logique de solidarité, sans que cette distinction soit clairement indiquée et perçue. Ce déficit de lisibilité induit un sentiment d'inefficacité et d'iniquité, lequel nourrit à son tour une certaine désaffection pour la dimension de solidarité portée par notre système.

4.3. Un système jugé peu efficace et dont la soutenabilité est mise en doute

Dans ce contexte de perte de lisibilité, les Français portent sur le modèle national de protection sociale un jugement de plus en plus ambivalent. Les données d'opinion font apparaître à la fois un attachement réel, le sentiment d'une perte d'efficacité et un souhait de réforme.

Le niveau d'attente des Français à l'égard des institutions sociales demeure particulièrement élevé. Pour huit Français sur dix, la société doit assurer un minimum vital à chaque individu, ce qui tend à renforcer la légitimité du RSA-socle, successeur du RMI². Mais deux Français sur trois (64 %) jugent que leur système de sécurité sociale coûte trop cher à la société. Aucun peuple européen n'est aussi sévère : seuls 43 % des Italiens, 38 % des Allemands et 35 % des Espagnols portent ce jugement sur leur système de sécurité sociale³.

¹ Beffy M., Clerc M.-E. et Thévenot C. (2014), « Inégalités, pauvreté et protection sociale en Europe : état des lieux et impact de la crise », in *La France dans l'Union européenne. Édition 2014*, Insee Références.

² BVA pour France Stratégie et le Service d'information du gouvernement (2013), *Quelle France dans 10 ans ?*, octobre.

³ Source : Eurobaromètre Standard 81, Conditions de vie dans l'UE, avril 2014.

Le système est jugé coûteux mais aussi inefficace par 55 % des Français, qui estiment à 69 % qu'il convient de le réformer et de le redimensionner, quitte à réduire les prestations ou le champ de ceux qui en profitent.

Pour autant, aucune voie d'évolution n'apparaît évidente : un Français sur deux ne souhaite ni augmenter ses cotisations pour maintenir le niveau des prestations sociales, ni augmenter la contribution des entreprises au financement de la protection sociale pour ne pas dégrader la compétitivité, ni baisser ses prestations¹.

Ce sentiment d'inefficacité et de surcoût se double d'une perte de confiance en la capacité du modèle social français à garantir les conditions de sa pérennité. En dépit d'un processus continu de réformes depuis les années 1990, les Français doutent de la soutenabilité du modèle social, ce qui constitue un facteur considérable d'inquiétude pour l'avenir. Alors même que les experts jugent le problème macroéconomique des retraites largement réglé, en très grande majorité les actifs craignent pour le niveau de leur future retraite. Interrogés sur les problèmes auxquels la protection sociale doit faire face, les Français placent en tête de leurs préoccupations le financement des retraites (47 %), soit le double d'il y a vingt ans. De nouveau, c'est parmi la fraction basse de la classe moyenne que la préoccupation pour le financement des retraites a le plus progressé (+ 34 points en vingt ans).

4.4. Les prestations non contributives cristallisent les ressentiments

Questionnés sur les raisons qui expliquent selon eux le mieux les difficultés de financement du modèle social, les Français dénoncent les gaspillages trop importants (mentionnés par 68 % des interviewés), le manque de contrôle et de lutte contre les fraudes (60 %), et le niveau élevé du chômage (52 %)². Pour huit Français sur dix, « il y a trop d'assistanat et beaucoup de gens abusent des aides sociales³ ». 56 % des Français sont d'accord avec l'affirmation « Les chômeurs pourraient trouver du travail s'il le voulaient vraiment »⁴.

¹ Données 2014, Baromètre d'opinion de la DREES, dans *La protection sociale en France et en Europe*. Édition 2015, DREES, 2016.

² Ifop pour Ernst and Young et *Acteurs publics, Les Français tiennent à leur modèle de protection sociale mais le jugent coûteux et inefficace*, septembre 2014.

³ Ifop pour *Le Journal du Dimanche*, novembre 2012.

⁴ Ipsos / Sopra Steria pour *Le Monde*, la Fondation Jean-Jaurès et Sciences Po, *Fractures Françaises, Vague 3*, avril 2015.

La solidarité envers les plus démunis n'apparaît plus véritablement comme une idée fédératrice en France¹ : 76 % des personnes interrogées estiment « qu'il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire » et 53 % que « le RSA incite les gens à s'en contenter et ne pas travailler » (+15 points en quatre ans). De même, alors que les prestations familiales étaient jugées insuffisantes par deux Français sur trois en 2006-2007, sept ans plus tard les chiffres se sont inversés : 63 % les trouvent suffisantes. S'il le fallait, c'est ainsi plus d'un Français sur cinq qui estime qu'il faudrait diminuer d'abord le montant du RSA et des prestations familiales (17 % les prestations logement, 14 % les allocations chômage), contre moins d'un Français sur dix qui préconiserait une réduction des remboursements maladie de la Sécurité sociale (7 %), des prestations vieillesse (3 %) ou encore des pensions d'invalidité (2 %)².

Le sentiment de se situer juste au-dessus du filet protecteur du modèle social et d'y contribuer beaucoup sans en percevoir de bénéfices engendre un fort rejet de ce qui est considéré comme de « l'assistanat »³. Si les publics fragiles et les catégories privilégiées sont davantage favorables à un système bénéficiant à tous, les classes moyennes inférieures, définies comme celles dont le niveau de vie se situe entre le seuil de pauvreté et le revenu médian, sont les plus séduites par l'idée de conditionner les aides au versement de cotisations.

Si l'existence de comportements individuels de détournement voire de fraudes aux prestations ne peut être niée et doit être combattue, les acteurs et les experts de la solidarité considèrent majoritairement que la notion « d'assistanat » est « un faux sujet »⁴. Du fait, entre autres, des dispositifs d'incitation à la reprise d'emploi⁵, l'hypothèse selon laquelle des personnes refuseraient des emplois parce qu'ils ne seraient pas intéressants financièrement n'est que rarement vérifiée empiriquement. Ce sont le plus souvent l'absence ou l'inadaptation des compétences et des qualifications, les problèmes de santé, de transport et de garde d'enfant, la disparition

¹ Bigot R., Daudey E. et Hoibian S. (2014), *En 2014, le soutien à l'État-Providence vacille*, Note de synthèse du CRÉDOC, n° 11, octobre.

² Guisse N., Hoibian S. et Müller J., *op. cit.*

³ Fourquet J., Mergier A. et Peugny C. (2013), *Le grand malaise. Enquête sur les classes moyennes*, Fondation Jean-Jaurès, mai.

⁴ Borello J.-M., Duvoux N., Padis M.-O., Sirugue C. et Maestracci N. (2011), « L'assistanat est un faux sujet », *Le Monde*, 10 juin.

⁵ Ces dispositifs d'incitation à l'emploi et de soutien au revenu des travailleurs modestes, de la prime pour l'emploi, instaurée en 2001, au RSA-activité, créé en 2007, ont été fusionnés sous le nom de « prime d'activité », entrée en vigueur en janvier 2016.

des emplois dans les bassins en perte d'activités¹, et également l'expérience des discriminations, qui éloignent durablement de l'emploi ou motivent le retrait du marché du travail.

On peut penser que les salariés modestes perçoivent les « assistés » comme des privilégiés ou comme des profiteurs² parce qu'ils subissent eux-mêmes une nouvelle forme de précarité. Il n'en demeure pas moins une crispation spécifique autour de la protection sociale dans la société française, notamment depuis la mise en place de mesures visant plus particulièrement les populations modestes. Les ressources engagées sont pourtant sans commune mesure : le point de PIB consacré à l'ensemble des minima sociaux³ ne représente qu'un trentième des dépenses totales de protection sociale. Ce sentiment d'une protection sociale profitant exclusivement aux plus modestes est paradoxal au regard de l'ampleur des dépenses non ciblées (retraites et santé, qui représentent respectivement 13,8 et 11,6 points de PIB), bien plus importante aujourd'hui en France qu'elle ne l'était à la sortie de la guerre, ou qu'elle ne l'est aujourd'hui dans d'autres pays européens. Cette conflictualité doit donc davantage être reliée à l'échec des politiques d'insertion et au défaut de sécurisation des trajectoires professionnelles⁴, plutôt qu'à un recentrage massif de la protection sociale vers les plus modestes.

4.5. Rester solidaires ou les dilemmes de la protection sociale

Pourquoi ne parvenons-nous pas à demeurer solidaires ? La protection sociale apparaît en prise avec une contradiction majeure, une prise en charge plus efficace des risques pouvant exiger soit des ressources nouvelles, soit des redéploiements des dépenses auxquelles ne sont favorables ni l'inertie et le niveau déjà élevé des dépenses sociales, ni la peur du déclassement, ni les préférences de l'électeur médian, ni le regard porté sur la diversité interne de la société française.

Une première piste d'explication peut résider dans le vieillissement de la population française, qui modifierait les préférences collectives. L'idée selon laquelle une

¹ Roupnel-Fuentes M. (2011), *Les chômeurs de Moulinex*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le lien social ».

² Schwartz O. (2009), « Vivons-nous encore dans une société de classes ? Trois remarques sur la société française contemporaine », *La vie des idées.fr*, 22 septembre.

³ Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, adopté en décembre 2012, comporte une augmentation progressive des minima sociaux, notamment du RSA-socle, mais ne change pas l'ordre de grandeur des dépenses consacrées à la solidarité.

⁴ Duvoux N. (2011), « Nouveaux pauvres, nouvelles politiques », CNAF, *Politiques sociales et familiales*, n° 104.

catégorie sociale (les retraités) coïnciderait avec une catégorie d'intérêt à la fois homogène et structurée politiquement – un « pouvoir gris » – est certes contestée¹. Mais indépendamment d'une constitution en « lobby », un vote « des seniors » se fait jour dans les résultats d'enquête. Les orientations (en termes de vote ou de préférences) des plus âgés renvoient à la sociologie particulière de ce groupe (dont des niveaux de possession d'un patrimoine ou d'identification au catholicisme plus élevés que parmi les générations plus jeunes). Si certains analystes anticipent une modification des attitudes et des valeurs du fait de recompositions sociologiques à l'œuvre dans ce groupe d'âge, avec la génération des baby-boomers, il demeure que, d'après les données disponibles, les attentes vis-à-vis de la protection sociale diffèrent selon les âges. Ce sont les Français les plus âgés qui privilégient le plus la réduction de l'universalité des prestations comme une piste à explorer, quand les personnes plus jeunes seraient plus favorables à une hausse des cotisations pour maintenir le niveau actuel des prestations².

Une autre piste pourrait être celle d'une opposition entre une diversité culturelle croissante et le maintien d'un niveau élevé de solidarité. C'est la thèse de l'existence d'un « dilemme progressiste », selon laquelle pour pouvoir être ou rester généreux avec ses concitoyens, il faut pouvoir implicitement se reconnaître en eux. Ces analyses ont été initialement développées aux États-Unis, un pays ayant éprouvé dans son histoire la conflictualité et la discrimination raciale et se caractérisant par une approche minimale ou résiduelle de la protection sociale³. Ces perspectives sont désormais explorées dans un cadre européen, en lien avec le phénomène des migrations⁴. À ce stade, la limite des travaux disponibles sur les pays européens dont la France est de ne pas établir de causalité claire entre l'importance de l'immigration ou de la diversité interne perçue et les préférences collectives en termes de redistribution et de socialisation des besoins. Certains travaux permettent toutefois de situer les différents pays sur un double axe de « rapport à l'immigration » et de « rapport à la redistribution ». L'analyse des préférences situerait ainsi la France dans l'ensemble des pays plutôt « pro-redistribution » et « anti-immigration » (avec la

¹ Denni B. (2015), « Seniors et politique. Fracture générationnelle et révolution silencieuse », in Viriot-Durandal J.-Ph. et alii (dirs.), *Droits de vieillir et citoyenneté des aînés. Pour une perspective internationale*, Presses de l'Université de Québec, p. 139-166.

² Baromètre DREES, *op. cit.*

³ Alesina, A., Glaeser E. L. et Sacerdote B. (2001), "Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?", *Brookings Papers on Economic Activity* (2), p.187-277.

⁴ Careja R., Emmenegger P. et Kvist J., "An American dilemma in Europe? Welfare reform and immigration", in Kettunen P., Michel S. et Petersen K. (eds.) (2015), *Race, Ethnicity and Welfare States: An American Dilemma?*, Edward Elgar, p. 128-149.

Finlande et les pays du Sud), l'Allemagne et la Suède participant des pays « pro-redistribution » et « pro-immigration » à titre de comparaison¹.

Ces deux pistes d'explication peuvent d'ailleurs se rejoindre pour expliquer la difficulté du modèle social français à réorienter son intervention en direction d'un investissement accru dans l'éducation et l'insertion des jeunes, pour les préparer mieux à une vie autonome, et ainsi leur permettre de contribuer pleinement à l'économie et par là au financement de la protection sociale. Un engagement supplémentaire consenti en faveur de la jeunesse exigerait de réaffecter des ressources, notamment vers les jeunes issus de l'immigration, au détriment des populations plus âgées bénéficiaires des systèmes de retraite et de santé. Elles peuvent également expliquer la faiblesse plus générale des politiques en direction des plus pauvres, avec pour effet pervers une recherche d'économies portant en premier lieu sur les dispositifs d'accompagnement et d'insertion socioprofessionnelle, dont on peut faire l'hypothèse qu'elles auraient des retombées positives (moindre dépendance à l'État-providence, retour à l'emploi, etc.) mais qui sont plus aisément ajustables que les prestations monétaires légales.

5. La capacité de l'État à assurer la sécurité est mise en question

Avant même les attaques terroristes, les Français n'avaient pas le sentiment de vivre en sécurité dans leur pays. En 2013, deux Français sur trois (64 %) étaient d'accord avec la phrase « On ne se sent en sécurité nulle part ». 43 % des Allemands seulement partageaient cette opinion².

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 compte la sûreté parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'homme. La responsabilité de cette sûreté est au fondement de l'État moderne, et lorsque la capacité des institutions policières, judiciaires et pénitentiaires modernes à assurer la sécurité des citoyens est interrogée, c'est donc la responsabilité de l'État qui est en cause et sa légitimité qui est affaiblie. Comme l'indique Hugues Lagrange, « l'État qui ne garantit plus la sécurité des citoyens contracte une dette à leur égard »³.

¹ Kulin J., Eger M. A. et Hjerm M. (2016), "Immigration or Welfare? The Progressive's Dilemma Revisited", *Socius - American Association of Sociology*.

² Ifop pour la Fondation Jean-Jaurès, *Enquête sur la droitisation des opinions publiques européennes*, juin 2013.

³ Lagrange H. (2003), *Demandes de sécurité. France, Europe, États-Unis*, Seuil, février.

5.1. Un sentiment d'insécurité qui ne traduit pas nécessairement une aggravation du risque

Un Français sur cinq déclare ressentir de l'insécurité là où il habite. En 2015, 21,1 % des Français en ressentent dans leur quartier ou dans leur village – chiffre qui a progressé de 4 points entre 2008 (18,1 %) et 2013 (22,1 %). 16,8 % des Français en ressentent même à leur domicile¹.

Le sentiment d'une augmentation de l'insécurité est largement partagé. Pour huit Français sur dix, la délinquance a augmenté ces dix dernières années. Les attentats de 2015 ont considérablement renforcé cette impression : la part des Français jugeant la menace terroriste « très élevée » en France était de 5 % en 2010, 17 % en 2014 et de 68 % après les événements de novembre 2015².

Pourtant, si l'on écarte les crimes terroristes, l'augmentation du sentiment d'insécurité ne traduit pas une augmentation parallèle du risque de subir la délinquance ou la criminalité. Les homicides volontaires sont en déclin depuis le début des années 1990. Et, si les autres violences les plus graves sont en hausse depuis le milieu des années 1990, moins d'une personne sur 500 déclare en avoir été victime au moins une fois sur une période de deux ans, chiffre stable depuis une dizaine d'années. Ce sont les violences de faible intensité, sans coup ni blessure, qui ont augmenté au cours des trente dernières années³.

La détérioration d'un quartier (déchets, graffitis, habitat délabré) et les incivilités sociales (comportements agressifs, insultes, nuisances sonores) alimentent fortement le sentiment d'insécurité. Le cadre de vie a une influence sur ce sentiment, qui est par exemple particulièrement fort dans les transports en commun. Or on observe depuis quelques années une tendance à la hausse de la fréquence des atteintes personnelles dans les transports en commun : la proportion de personnes de 14 ans et plus qui, s'étant déclarées victimes d'atteintes personnelles sur deux ans, ont indiqué que l'acte le plus récent a eu lieu dans un transport en commun, était de 1 % en 2011-2012 et de 1,4 % en 2013-2014. Les atteintes dans les

¹ Rapport annuel de l'ONDRP. Enquêtes « Cadre de vie et sécurité », 2007-2015, Insee-ONDRP. Champ : personnes de 14 ans et plus vivant en ménages ordinaires en France métropolitaine.

² Ifop pour *Le Figaro* et RTL, « Les réactions des Français aux attentats du 13 novembre », novembre 2015.

³ Robert P., Zauberman R. et Jouwahri F. (2013), « Délinquance et action publique : les illusions d'un diagnostic », *Politix* 1/2013 (n° 101), p. 217-245.

transports en commun représentent à elles seules 30,3 % de l'ensemble des atteintes dans un lieu public¹.

Les populations les plus sujettes au sentiment d'insécurité ne sont pas celles qui présentent le risque le plus important de subir la délinquance ou la criminalité. Les femmes, globalement moins victimes d'infractions dans l'espace public que les hommes, y éprouvent plus fortement ce sentiment. Il en est de même des personnes âgées. On mesure un sentiment d'insécurité plus bas à Paris, là où l'exposition à la délinquance est plus élevée. Il en est de même de l'exposition au risque terroriste, menace que les habitants de l'Île-de-France sont paradoxalement moins nombreux que la moyenne des Français à juger « très élevée » (28 % contre 33 % des Français)².

Il est donc nécessaire de faire la différence entre deux populations distinctes qui connaissent un fort sentiment d'insécurité : celle qui est confrontée dans son quotidien à la délinquance, et celle qui n'en a qu'une approche abstraite, une connaissance médiatisée, parfois associée à la peur de l'autre, d'autant plus inquiétant qu'on ne le connaît pas. Ces deux réalités n'appellent pas forcément la même réaction de la part des pouvoirs publics. Ainsi, pour Michaël Foessel, si « le sentiment d'insécurité lié à l'expérience de la violence doit être traité, l'imaginaire sécuritaire doit être combattu ³ », en raison du caractère insatiable de la demande de protection qu'il engendre.

Alors que le risque délinquant est essentiellement endogène – les délinquants agissent là où ils vivent –, la perception du risque est généralement projetée par les habitants vers les villes ou les quartiers voisins. Michel Marcus, magistrat honoraire et expert en sécurité urbaine, donne l'exemple de Melun-Sénart, zone résidentielle en habitat individuel, habitée par la classe moyenne, recherchée pour le calme et la sécurité. Le taux de criminalité y est assez élevé, ainsi que le taux de cambriolage. Les habitants pensent que la cause de l'insécurité est la proximité des cités d'Évry-Courcouronnes. Pourtant, l'essentiel des auteurs de ces cambriolages est issu de Melun-Sénart⁴.

¹ Le Gräet A. et Vanier C. (2016), « Les atteintes personnelles dans les transports en commun », *Repères*, n° 32, ONDRP, juin. Source : enquêtes « Cadre de vie et sécurité » 2007 à 2015, Insee-ONDR-SSMSI.

² BVA pour Orange et I-télé, *Les Français et la menace terroriste*, avril 2015.

³ Foessel M., intervention à France Stratégie, séminaire « Violences, sentiment d'insécurité : quelles fractures, quelles réponses ? », 26 mars 2015.

⁴ Marcus M., intervention à France Stratégie, séminaire « Violences, sentiment d'insécurité : quelles fractures, quelles réponses ? », 26 mars 2015.

5.2. Une action préventive insuffisante, pourtant attendue par les Français

Alors que les pouvoirs publics ont, face à la montée de l'insécurité, mis en avant des actions relevant d'abord de la répression, les habitants attendent davantage de la police ou de la justice un rapport de proximité, une présence des services publics, en particulier municipaux. Pour lutter contre l'insécurité, neuf Français sur dix souhaitent développer les actions de prévention. Six Français sur dix estiment que les politiques menées mettent trop l'accent sur la répression, au détriment de la prévention¹.

En comparant les politiques de lutte contre l'insécurité menées depuis la Seconde Guerre mondiale aux États-Unis et dans plusieurs pays d'Europe, le sociologue Hugues Lagrange a montré en 2003 que les taux de détention sont plus élevés là où les systèmes de protection sociale sont peu développés. Si la montée de la « peur d'être agressé » se traduit souvent par une exigence de sévérité à l'égard des délinquants, les politiques répressives qui répondent à cette demande sont sans effet sur le sentiment d'insécurité, parce qu'elles n'agissent pas sur ses causes. Les politiques de prévention situationnelles, d'éducation et d'insertion y répondent davantage².

On mesure un sentiment d'insécurité plus bas là où le sentiment de solidarité est élevé³. À cet égard, les quartiers dans lesquels les populations ne se fixent pas sont plus exposés à l'insécurité, puisque les liens de solidarité, les logiques d'efficacité collective dépendent de la stabilité de la population et de celle des forces de l'ordre. Ils dépendent également des institutions susceptibles d'impliquer les habitants dans des projets collectifs, au premier rang desquelles les associations de quartier jouent un rôle essentiel.

Beaucoup de quartiers relevant de la politique de la ville souffrent de cette mobilité résidentielle de leur population : près de la moitié de celle-ci change tous les cinq ans, en moyenne. Là où se conjuguent des taux de pauvreté et de chômage durablement élevés, de nouvelles formes d'affirmation identitaires sécessionnistes, une économie souterraine profondément implantée et des services publics défaillants, se développent différentes formes de délinquance. Les attentats de 2015

¹ OpinionWay pour Terra Nova, *Les Français et la sécurité*, novembre 2011.

² Lagrange H. (2003), *Demandes de sécurité. France, Europe, États-Unis*, Seuil, février.

³ Body-Gendrot S. (2008), *La peur détruira-t-elle la ville ?*, Bourin.

ont mis en évidence l'intérêt des organisations terroristes pour ces terrains de recrutement privilégiés.

5.3. Une action répressive aux objectifs ambigus et aux résultats incertains

Ce sont les violences de faible intensité, les agressions sans coup ni blessure, qui ont augmenté au cours des trente dernières années. Ces agressions sont rarement portées à la connaissance de la police. La réponse pénale n'a qu'un impact négligeable sur cette forme de délinquance¹. Pourtant, c'est bien en réponse à l'augmentation du sentiment d'insécurité que des politiques répressives ont été menées.

Devant les menaces qui pèsent sur la sécurité des citoyens, les Français se tournent vers l'État et attendent de lui une réponse forte, à la mesure du danger. C'est le sens du dispositif Vigipirate, dont l'activation exprime la mobilisation de l'État face à la menace. Or cette mobilisation n'abolit pas la menace, et les Français sur qui elle pèse ne cessent d'exprimer l'attente d'une réponse plus forte de l'État.

Or, dans la « société du risque » qu'a décrite le sociologue Ulrich Beck², cette demande de sécurité est insatiable. L'État ne peut y répondre que par l'affichage d'une politique plus répressive, d'une surveillance plus rapprochée et de sanctions plus sévères. Le renforcement des politiques pénales qui a conduit au doublement de la population carcérale en trente ans, sans effet sur le sentiment d'insécurité, ou l'augmentation continue des niveaux d'alerte du dispositif Vigipirate depuis 1991, sans effet sur le ressenti de la menace terroriste, illustrent ce phénomène.

La perception de la menace conduit les Français à réévaluer l'importance de leur sécurité dans leurs arbitrages à l'égard des pouvoirs publics : au lendemain des attentats de novembre 2015, 84 % des Français étaient ainsi prêts à accepter davantage de contrôles et une certaine limitation de leurs libertés pour mieux garantir leur sécurité³.

La capacité de l'État à répondre à l'insécurité est ainsi remise en question. La sécurité des citoyens n'est plus une compétence exclusive de l'État, ni même des

¹ Robert P., Zauberman R. et Jouwahri F. (2013), « Délinquance et action publique : les illusions d'un diagnostic », *Politix* 1/2013 (n° 101), p. 217-245.

² Beck U. (1986), *La société du risque*, trad. française, Aubier, 2001.

³ Ifop pour *Le Figaro* et RTL, « Les réactions des Français aux attentats du 13 novembre », novembre 2015.

pouvoirs publics : le secteur de la sécurité privée s'est très rapidement développé¹, doublant ses effectifs entre 1998 et 2008². En 2011, on comptait en France 247 700 policiers ou gendarmes, 18 000 policiers municipaux et 253 000 salariés du secteur de la sécurité privée³.

5.4. La police, une institution en crise de confiance

En dépit des manifestations de soutien et de sympathie dont les forces de police et de gendarmerie ont bénéficié, de la part d'un nombre important de citoyens, immédiatement après les attaques terroristes de janvier 2015, la France se signale dans de nombreuses enquêtes comme l'un des pays européens dans lesquels les relations entre la police et les habitants sont marquées par le plus de défiance.

L'importance de la qualité des relations police-population pour l'efficacité même de l'action policière est soulignée par des travaux de recherche depuis plusieurs dizaines d'années⁴ – la capacité d'une police à mener à bien ses actions et ses enquêtes dépendant fortement de la disposition des citoyens à coopérer avec elle, à répondre à ses questions et à lui signaler les événements susceptibles de l'intéresser.

L'enquête European Social Survey/Trust in Justice, réalisée en 2010-2011, classe par exemple la France 14^e sur vingt pays pour le jugement porté par la population sur le caractère juste et impartial des décisions prises par les policiers⁵. Réciproquement, il apparaît que la police française est, parmi les polices européennes étudiées, celle dont le degré de méfiance envers les citoyens non policiers est le plus élevé⁶.

Au sein de la population française, la méfiance à l'égard de la police est particulièrement marquée chez les jeunes et parmi les personnes faisant partie des minorités visibles. L'enquête Trajectoires et origines (TeO, conduite par l'INSEE et

¹ Hassid O. (2010), « Les dynamiques actuelles du marché de la sécurité en France », *Champ pénal* [En ligne], vol. VII.

² Robin M. et Mordier B. (2013), « La sécurité, un secteur en pleine expansion », *Insee Première*, n° 1432, janvier.

³ Ministère de l'Intérieur, *Les chiffres de la sécurité privée*, 7 août 2012.

⁴ Notamment depuis REISS A. Jr (1971), *The Police and the public*, NewHaven/London, Yale U.P.

⁵ Jackson J., Hough M., Bradford B., Pooler T., Hohl K. et Kuha J. (2011), *Trust in Justice*, Toplevel. Results from Round 5 of the European Social Survey, ESS Toplevel Results Series, 1.

⁶ Kääriäinen J. et Sirén R. (2012), « Do the police trust in citizen ? European comparisons », *European Journal of Criminology*, 9, 3, 276-289.

l'INED) révèle notamment que, par rapport à celle dont témoigne la population majoritaire, la confiance dans l'institution policière est sensiblement plus faible chez les immigrés d'Afrique subsaharienne et chez les natifs des DOM, et encore plus faible chez leurs descendants, ainsi que chez les descendants d'immigrés d'Afrique du Nord¹.

Il apparaît que cette défiance se cristallise autour du contrôle d'identité dont, plus souvent que les autres, ces personnes font l'objet. Au-delà de la différence de fréquence de ces contrôles, évoquée par TeO, l'enquête EU-midis, de l'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (réalisée en 2008), montre quant à elle des écarts de perception de l'action policière selon les différents groupes examinés : 65 % des personnes interrogées, parmi ceux qui se définissent comme appartenant à la population « majoritaire », disent « avoir été traitées respectueusement lors des contrôles d'identité », contre 44 % des « Nord-Africains » et 27 % des « Subsahariens »². Ces constats, qui recoupent des analyses déjà anciennes³, ont été confirmés par des travaux récents⁴.

Le Défenseur des droits, dans son rapport de mai 2014 consacré aux relations entre la police et la population, évoquait ainsi la nécessité de revoir les conditions concrètes dans lesquelles s'effectuent ces contrôles, et invitait le ministère de l'intérieur à étudier les pratiques de pays étrangers en la matière.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce degré élevé de défiance. La gestion des forces de police étant fortement centralisée en France, les fonctionnaires sont répartis sur différents points du territoire indépendamment de leur connaissance du terrain ; de surcroît, comme c'est le cas dans d'autres services publics, le système de mutations à l'ancienneté aboutit souvent à affecter les moins expérimentés dans les endroits les plus difficiles. En outre, des enquêtes réalisées au début des années 2000⁵ soulignaient que l'identité professionnelle des policiers et des gendarmes français les orientait peu vers le contact avec la population, privilégiant l'interpellation. Le modèle de police à la française, dont la première mission est de maintenir l'ordre et la seconde de lutter contre la grande

¹ Beauchemin C. *et al.* (2010), *Trajectoires et origines, enquête sur la diversité des populations en France. Premiers résultats*, octobre 2010, INED et INSEE, p. 110-111.

² FRA, *EU-MIDIS*, 2010, *Main results report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

³ Body-Gendrot S. et Wihtol de Wenden C. (1993), *Police et discriminations raciales. Le tabou français*, Editions de l'atelier.

⁴ Open Society Justice Initiative (2009), *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, ; Défenseur des droits, *Rapport sur les relations police-citoyens et contrôles d'identité*, 14 mai 2014.

⁵ Notamment Roché S. (2006), *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*. Seuil.

criminalité, ne permet pas de s'investir dans une connaissance approfondie des populations et des familles. Par opposition, dans le modèle anglais, la police est là pour protéger et agir avec le consentement des citoyens, et elle rend des comptes aux populations¹.

Plus récemment, la généralisation des objectifs quantitatifs dans les outils de pilotage de l'action policière en France (la « politique du chiffre ») semble avoir accentué cette tendance, en réduisant le rôle du discernement et la marge d'appréciation des fonctionnaires de police et de gendarmerie dans l'exercice de leurs fonctions.

L'instauration de meilleures relations entre les forces de police et les citoyens supposerait donc un effort important d'ouverture de la police aux expériences étrangères ayant favorisé la confiance, mais également un travail sur la formation des fonctionnaires, qui soit susceptible de faire évoluer les cultures professionnelles, et enfin une redéfinition des objectifs assignés à cette institution qui représente l'autorité de l'État dans l'espace public et contribue ainsi à structurer la relation que chacun entretient avec le collectif national.

6. La défiance envers les élus suscite une fatigue démocratique

Malgré sa longévité et sa stabilité, la V^e République s'apparente aujourd'hui à une « démocratie de la défiance² » traversée par une fracture entre les citoyens et les responsables politiques. 91 % des Français considèrent la démocratie comme « importante », mais ils sont 60 % à juger qu'elle « fonctionne mal³ ». Si une majorité continue encore à s'intéresser à la (vie) politique⁴, nos institutions n'en sont pas moins confrontées à un phénomène d'érosion de la confiance politique pourtant nécessaire au lien civique constitutif de toute démocratie.

Cette défiance se traduit d'abord par un phénomène de « fatigue démocratique », lisible dans la chute de la participation aux élections ; elle prend souvent la forme d'une critique du fonctionnement des institutions représentatives actuelles ; enfin, elle

¹ Body-Gendrot S., intervention à France Stratégie, séminaire « Ghettos communautaires : quelles fractures, quelles réponses ? », 28 mai 2015 ; Body-Gendrot S. (2014), « Confrontations entre jeunes et police en Angleterre et en France », *L'Ordinaire des Amériques*, 216.

² Rosanvallon P. (2006), *La contre-démocratie, La politique à l'âge de la défiance*, Seuil.

³ Enquête Viavoice, pour L'observatoire de la démocratie, publiée le 29 septembre 2016.

⁴ 56 % selon le Baromètre de la confiance en politique / Vague 7 – janvier 2016.

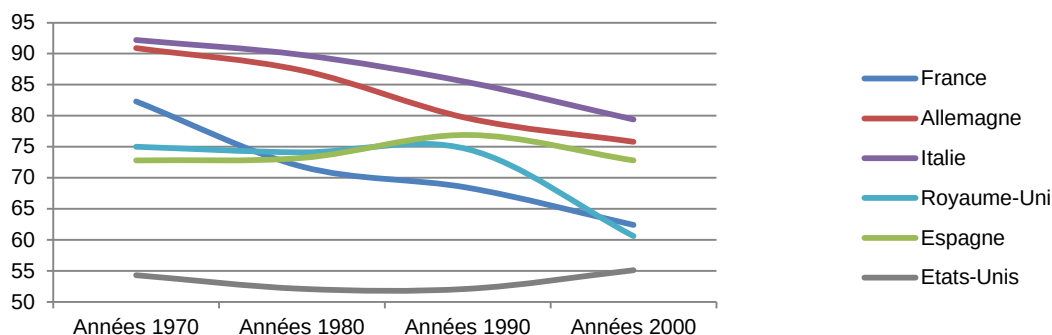
s'exprime par un doute profond dans la capacité des responsables politiques à influencer le cours des choses conformément à la volonté du peuple. Sur ce fond émergent toutefois d'autres pratiques de la citoyenneté, susceptibles de servir de point de départ à un renouvellement des institutions démocratiques¹.

6.1. La « fatigue démocratique » éloigne les citoyens du vote

Si 59 % des Français s'intéressent à la politique, celle-ci leur inspire d'abord de la méfiance (39 %) et du dégoût (33 %)². On en retrouve la trace dans la désaffection croissante envers la participation électorale, et l'émergence de formes de contestation des institutions représentatives.

On observe une montée continue, quoiqu'irrégulière, de l'abstention depuis les années 1980. Exception faite de l'élection présidentielle, la France est devenue une « démocratie de l'abstention »³. En quatre décennies, le taux de participation aux élections a baissé de près de 20 points en France. L'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni connaissent une évolution semblable (graphique 32).

Graphique 32 – Taux de participation moyen par décennie (en pourcentage)



Note : pour les élections en Europe, calculs Pascal Delwit⁴, toutes élections confondues ; pour les États-Unis, seules sont prises en compte les élections présidentielles.

Source : Delwit P. (2013), "The End of Voters in Europe? Electoral Turnout in Europe since WWII", *Open Journal of Political Science*, 2013. Vol.3, No.1, 44-52, janvier

¹ Réalisés à l'initiative des présidents successifs, plusieurs rapports ont cherché des voies permettant de rénover les institutions de la République afin de restaurer la confiance (rapport Vedel remis à François Mitterrand en 1993, rapport Balladur remis à Nicolas Sarkozy en 2008, rapport Jospin remis à François Hollande en 2013).

² CEVIPOF, Baromètre de la confiance politique, Vague 7, janvier 2016.

³ Braconnier C. et Dormagen J.-Y. (2007), *La Démocratie de l'abstention*, Paris, Folio Gallimard.

⁴ Delwit P. (2013), "The End of Voters in Europe? Electoral Turnout in Europe since WWII", *Open Journal of Political Science*, 2013. Vol.3, No.1, 44-52, janvier.

Ce phénomène de démobilisation électorale affecte essentiellement les jeunes et les milieux populaires : non seulement on constate (pour chaque élection) un écart moyen de 10 % entre l'abstention des jeunes et l'abstention moyenne¹, mais la segmentation sociale et spatiale se double d'une authentique segmentation de la participation électorale².

Si ce « non-vote » est particulièrement motivé – notamment chez les jeunes de 18-25 ans – par la « malhonnêteté des politiques ³ », les racines de ce mal démocratique sont à chercher aussi dans la manière de « penser » et de « faire » de la politique : *« L'indifférenciation de l'offre politique, le fait que les alternances ne produisent pas véritablement de changements politiques, le fait que le discours politique est de moins en moins porté vers l'avenir, vers les capacités à formuler un projet politique, la technocratisation du discours politique conduisent à de l'indifférence »*, souligne le politiste Loïc Blondiaux⁴.

Pour autant, tous les comportements abstentionnistes ne doivent pas être considérés comme de l'indifférence, signe d'une défiance structurelle de citoyens définitivement hors du jeu politique. La montée de l'abstention s'expliquerait par l'émergence d'un nouveau type d'abstentionnistes, souhaitant rester dans le jeu politique mais exprimer par leur refus d'aller voter une insatisfaction vis-à-vis de l'offre électorale proposée⁵ ou vis-à-vis du fonctionnement présent des institutions.

6.2. De la crise de la représentation à la défiance envers les responsables politiques

À la source de la distance manifestée par de nombreux citoyens à l'égard des élections se trouve une critique de l'offre politique, qui n'est pas jugée représentative, ni sur le plan des idées ni sur le plan sociologique.

¹ Rapport d'enquête de l'ANACEJ (2014), *Les jeunes et le vote*, travaux réalisés par M. Bruter (ECREP - LSE - Civic Planet) et A.-J. Clary.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Blondiaux L., intervention à France Stratégie, séminaire « Les citoyens et leurs institutions : quelles fractures, quelles réponses ? », 23 avril 2015.

⁵ Muxel A., intervention à France Stratégie, séminaire « Les citoyens et leurs institutions : quelles fractures, quelles réponses ? », 23 avril 2015.

Une crise de la représentation politique

Si l'existence d'une crise de la représentation politique n'est pas nouvelle, au point qu'elle a pu être considérée comme constitutive de la démocratie représentative¹, de multiples facteurs sociologiques et institutionnels (rôle des partis politiques dans la sélection des candidats, technicisation de certaines fonctions et professionnalisation des « carrières » politiques, prégnance du scrutin majoritaire et possibilité de cumuler les mandats) peuvent expliquer un écart croissant entre les caractéristiques des élus et la sociologie du corps électoral et social.

- Les dispositions constitutionnelles et légales favorisant un même accès des femmes et des hommes aux mandats politiques ont permis à la parité de progresser, mais ces progrès sont lents à se concrétiser et différenciés suivant les formations politiques. Ainsi, 84 % des maires et 92 % des présidents d'intercommunalités élus en 2014 sont des hommes².
- L'âge moyen des députés s'est accru sur les trente dernières années (cf. *supra*). L'âge moyen des conseillers départementaux élus en 2015 était de 54 ans lors de l'élection, quand celui des candidats était de 51 ans³.
- Les minorités visibles sont également peu représentées parmi les élus. Même si plusieurs études ont mesuré une progression de la proportion d'élus locaux d'origine extra-européenne au cours des années 2000, celle-ci ne dépassait pas 7 % en 2010⁴.
- Il en est de même quant à l'origine sociale des candidats – un quart des candidats aux élections régionales de 2015, et seulement un dixième des candidats sortants, appartenaient aux catégories populaires⁵ – et des élus – seuls 2,6 %

¹ Rosanvallon P. (1998), *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.

² Ressot C. (2015), *Parité en politique : entre progrès et stagnations. Evaluation de la mise en œuvre des lois dites de parité dans le cadre des élections de 2014 : municipales et communautaires, européennes, sénatoriales*, Rapport du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, février.

³ Lévy J.-D., Lancrey-Javal G. et Bartoli P.-H. (2015), *Élections départementales 2015 : qui sont les élus des nouveaux conseils départementaux ? Sociologie des élus et profils des nouvelles assemblées*, Harris Interactive, avril.

⁴ Keslassy É. (2009), *Ouvrir la politique à la diversité*, Institut Montaigne, janvier ; Amadiou J.-F. (2011), *Mesurer la diversité en politique ? Étude : les élus issus de l'immigration dans les conseils régionaux (2004-2010)*, Haut Conseil à l'intégration, avril.

⁵ Rouban L. (2015), *La sélection sociale des candidats aux élections régionales de 2015*, note du CEVIPOF, n°16, novembre.

des députés sont ouvriers ou employés, alors que ces catégories représentent 50,2 % de la population (Insee, 2012).

- Enfin, l'impossibilité, en dépit d'une revendication ancienne, pour les résidents étrangers non ressortissants de l'Union européenne d'accéder au suffrage et à l'éligibilité lors des élections locales peut contribuer à entretenir l'idée selon laquelle nos institutions ne facilitent pas la participation de tous ceux qui le souhaitent à la vie civique.

Ces inégalités d'accès aux mandats électifs, et la sous-représentation de catégories entières de la communauté des citoyens, conduisent à un éloignement croissant entre élus et citoyens, source d'insatisfaction chez ces derniers : 72 % des Français ne se sentent pas bien représentés par leurs élus, et 88 % souhaitent davantage de renouvellement dans la classe politique en France¹. Elle est également l'une des sources de la défiance envers les responsables politiques.

Une défiance croissante envers les responsables politiques

Condition de la démocratie représentative, dans laquelle le peuple souverain délègue l'exercice de sa souveraineté à ses représentants le temps de leur mandat, la confiance des citoyens envers les responsables politiques est aujourd'hui dangereusement menacée.

Fruit d'un long processus de dégradation de la perception des premiers à l'égard des seconds, la défiance atteint aujourd'hui des sommets : si 55 % des personnes interrogées déclaraient ne pas faire confiance aux hommes politiques en 1985², ce taux atteignait 76 % vingt ans plus tard³. En décembre 2015, selon le dernier « Baromètre de la confiance en politique » réalisé pour le CEVIPOF, 2 % seulement éprouvent de la confiance à l'égard des femmes et hommes politiques.

On retrouve un même niveau de défiance extrême envers les partis politiques : avec 5 % seulement de confiance envers ces institutions (graphique 33), pourtant reconnues par la Constitution comme participant à la « vie démocratique de la Nation », la France se place en queue de peloton des pays européens⁴.

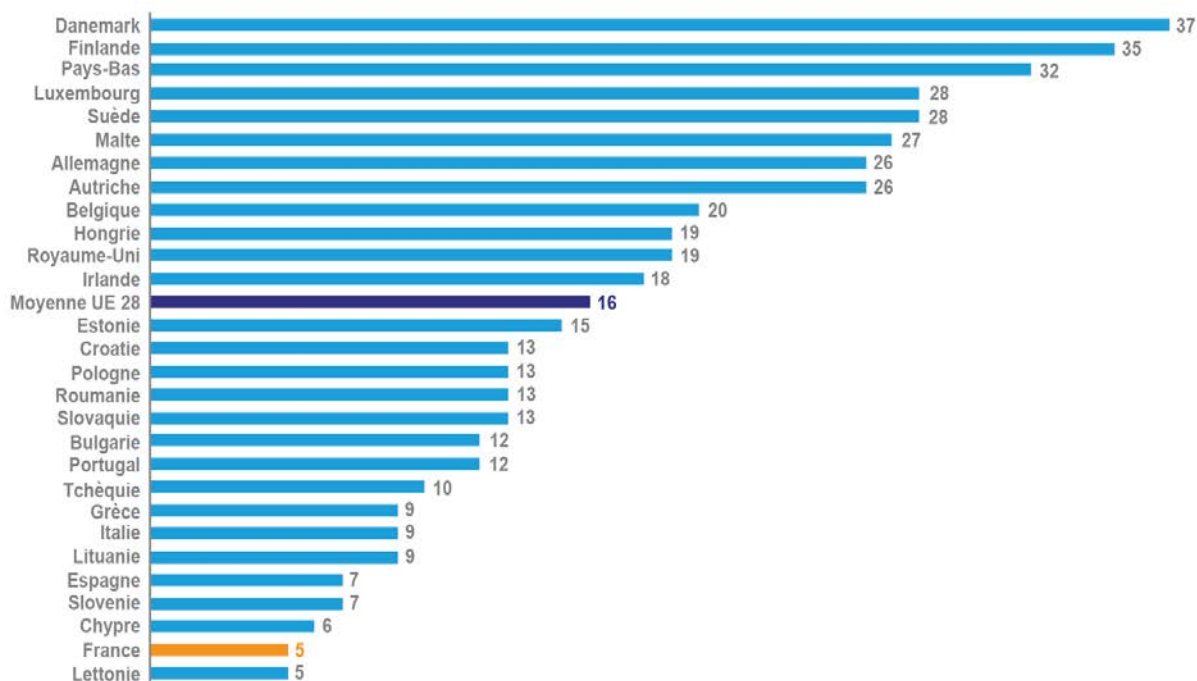
¹ Odoxa pour *Le Parisien aujourd'hui en France*, « Le renouvellement en politique », 2 janvier 2016.

² Sondages TF1-Sofres de décembre 1985. Cité par Balme R., Marie J.-L. et Rozenberg O. (2003), « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, 3/2003 (vol. 10), p. 433-461.

³ Sondage CSA-*Le Parisien aujourd'hui en France*, 6-7 octobre 2005.

⁴ Eurobaromètre Standard EB83, printemps 2015, publié en juillet 2015.

**Graphique 33 – La confiance à l'égard des partis politiques
(en pourcentage de confiants par pays)**



Source : Eurobaromètre (EB83, printemps 2015)

L'une des causes de cette défiance est à chercher dans la distance croissante entre les représentants et leurs élus : la relation entre gouvernants et gouvernés s'est progressivement transformée en fracture. 85 % des Français estiment que les responsables politiques ne se préoccupent pas de ce qu'ils pensent.

Mais à cette accusation de déconnexion d'une élite politique coupée des réalités s'ajoute une suspicion plus grave encore : celle de la partialité et de l'immoralité¹ – pour 82 % des citoyens, les hommes et femmes politiques agissent principalement dans leur intérêt personnel et non dans l'intérêt des Français². Ils jugent majoritairement leurs élus corrompus, et cette perception n'a cessé de se dégrader durant ces trente dernières années, marquées par de nombreuses affaires politico-judiciaires au fort retentissement médiatique : selon l'historien Frédéric Monier³, en 1977, 37 % des Français jugeaient les dirigeants politiques corrompus ; ce taux n'a

¹ Lascoumes P. (2011), *Une démocratie corrompible. Arrangements, favoritisme et conflit d'intérêt*, Paris, Seuil, février.

² Miquet-Marty F. (2011), *Les oubliés de la démocratie*, Paris, Michalon.

³ Auteur de *Corruption et politique : rien de nouveau?*, Armand Colin, 2011.

cessé de s'élever pour atteindre 58 % en 2002, 64 % en 2010¹, et 76 % en décembre 2015².

Jugés coupés des réalités de la vie et des aspirations des Français, perçus comme bénéficiant d'une forme d'impunité structurelle, les responsables politiques apparaissent dès lors aux yeux des citoyens comme faisant partie d'une oligarchie : un groupe fermé sur lui-même dont l'action ne contribue pas à l'intérêt général mais seulement au bénéfice de quelques-uns.

6.3. Une crise de l'action politique, accusée d'impuissance

Au-delà des critiques formulées contre le caractère peu représentatif des élus et contre leur défaut de probité, on peut lire dans le désintérêt d'un nombre croissant de Français pour la politique le résultat du jugement qu'ils portent sur la faculté d'agir des responsables publics. Ce qui est ainsi questionné, c'est la capacité des élus à engager une action qui produise des effets conformes à la volonté populaire.

Comme on a pu le voir pour d'autres institutions, une part importante de la déception provient de l'écart qui se manifeste entre les attentes que l'on exprime à l'égard des institutions politiques et la réalité de leur fonctionnement. Or, dans un régime reposant sur le principe démocratique, les citoyens sont fondés à attendre du pouvoir politique à la fois qu'il gouverne le pays et qu'il soit l'agent de la réalisation de la volonté générale – et, s'il en apparaît incapable, il est inévitablement l'objet d'une profonde défiance.

La conception française de la loi comme expression de la volonté générale, héritée notamment de Rousseau, conduit à voir dans le peuple un être souverain, c'est-à-dire une instance pour laquelle vouloir, pouvoir et faire ne sont qu'une seule et même chose. Et de fait, les acteurs politiques entretiennent eux-mêmes ces représentations : l'effet de tout discours politique volontariste est de donner corps à l'idée selon laquelle il suffit à la Nation de vouloir une chose pour qu'elle advienne, et d'identifier à la volonté du peuple celle de l'homme ou de la femme qu'il se donne comme chef pour une durée déterminée³.

¹ Interview datée du 28 septembre 2011, publiée sur le site du JDD, voir : www.lejdd.fr.

² Institut Opinionway pour CEVIPOF, Baromètre de la confiance en politique, Vague 7 – janvier 2016.

³ « Changer la vie », « Ensemble, tout devient possible », « Yes, we can », « Le changement c'est maintenant » sont autant de slogans caractéristiques de cette rhétorique volontariste, au-delà des clivages partisans, des époques ou des frontières.

Les institutions de la V^e République renforcent encore cette tendance : l'élection du président au suffrage universel direct, régulièrement interprétée comme la rencontre d'un homme ou d'une femme et de la Nation, donne lieu à des campagnes électorales où chaque candidat se présente comme celui ou celle qui aura le pouvoir d'agir efficacement dans le sens souhaité par les Français ; le quinquennat et la priorité donnée à l'élection présidentielle, accentuant la concentration de la légitimité élective dans les mains du locataire de l'Élysée, ont encore aggravé le caractère pyramidal de l'exercice du pouvoir politique national, sans pour autant doter ce pouvoir d'un surcroît de capacité à agir sur le cours des choses.

La crise actuelle de la puissance publique peut dès lors être analysée en comparant les prérogatives que l'État a pu historiquement exercer en France, notamment en matière économique, la puissance d'agir qu'il lui arrive encore de revendiquer aujourd'hui, et la portée réelle de la prise qu'il a désormais sur les événements. Mais pour comprendre ce qui obère de nos jours la capacité d'action des responsables politiques, il importe également d'étudier les contraintes qui pèsent sur le déroulement de la vie politique, et notamment sur sa temporalité.

L'État, un agent économique banalisé

L'État n'a pas seulement contribué à la construction de la Nation française, par l'intermédiaire de son École et plus largement de ses services publics et de son système de solidarité ; il s'est aussi donné un rôle essentiel dans l'organisation de son développement économique, en particulier dans les années qui suivirent la Seconde Guerre mondiale. Le recours aux « plans » traduisait bien l'idée que la sphère publique se voulait le moteur de l'industrialisation et de la modernisation du pays ; la croissance de la production était le résultat d'une volonté politique, incarnée notamment par les grandes entreprises nationales détenues par l'État.

Cette manière de construire l'activité productive comme résultant d'une volonté politique a pu contribuer à l'image d'une puissance publique souveraine, y compris en matière économique. Et, par ricochet, le succès économique pouvait être porté au crédit des institutions et des acteurs politiques, en dépit des tumultes qui ont traversé la société française au cours des Trente Glorieuses.

La difficulté apparaît dès lors que trois phénomènes interviennent de façon rapprochée dans le temps : la fin de la phase de rattrapage liée à la Seconde Guerre mondiale, qui dopait la croissance économique ; l'entrée dans une période marquée par davantage d'instabilité économique, autour des chocs pétroliers ; et l'évolution de la doctrine en matière d'intervention de l'État dans l'économie. La progression quasi

constante du chômage, en France, depuis le milieu des années 1970 est ainsi inévitablement reprochée aux acteurs politiques, qui, au cours des décennies précédentes, avaient pu revendiquer leur responsabilité dans le dynamisme économique du pays.

Là où les gouvernements des années fastes planifiaient l'industrialisation du pays, les exécutifs en place pendant les décennies de « crise » doivent faire face aux fermetures de sites et aux délocalisations – autant d'événements traumatiques et fortement médiatisés autour desquels se cristallisent les reproches d'impuissance que les citoyens formulent, parfois de façon virulente, à l'égard des acteurs politiques. Que les limites de la toute-puissance économique de l'État soient assumées ou dissimulées par ces responsables, l'opinion ne semble pas prête à les accepter, et à faire son deuil de la capacité d'intervention économique de la puissance publique.

Le caractère inévitable de la déception tient sans doute à cet écart persistant entre l'image que se donne le politique comme acteur souverain – image à laquelle le citoyen est logiquement attaché dans la mesure où elle exprime sa propre puissance d'agir sur le cours des choses – et la réalité de sa situation dans le champ économique actuel où il n'est qu'un acteur parmi d'autres, soumis, comme les autres, aux aléas d'une conjoncture qu'il peut seulement chercher à influencer¹. D'où, au cours d'une période qualifiée de « crise » de moins en moins clairement définie, la figure récurrente du « retour de la croissance », qui est à la fois attendu, espéré et activement recherché par les politiques économiques – mais qui ne peut pas faire l'objet d'une décision souveraine.

Cet écart se lit aussi dans le contraste entre la rhétorique des campagnes électorales, où il s'agit de convaincre le peuple que sa volonté sera faite, et la rhétorique par laquelle les gouvernements en exercice tentent de convaincre ce même peuple de ce qu'il devrait vouloir ce qui est mis en œuvre – à savoir les « réformes » dont le pays a besoin pour s'adapter, et pour lesquelles il convient de déployer un effort de « pédagogie ».

¹ Cette pluralisation des acteurs, qui réduit les marges de manœuvre de la puissance publique à l'échelle de l'État-nation, est également l'effet de choix dont les conséquences sont déjà bien documentées : intégration européenne, monnaie unique, décentralisation, recours aux opérateurs ou aux agences...

D'avantage encore que l'alternance entre les différents partis de gouvernement, c'est peut-être cette forme d'alternance entre le discours volontariste et le discours de la résignation qui permet de comprendre la fatigue démocratique des Français.

La double contrainte qui paralyse le temps politique

La critique de l'impuissance publique prend également racine dans les tensions entre les différentes temporalités politiques. Là où l'efficacité, entendue comme capacité à produire des effets sur le réel, suppose l'élaboration d'une stratégie et de la constance dans la mise en œuvre de cette stratégie, plusieurs types de pressions poussent les acteurs politiques à intervenir dans le court terme et dans la réactivité. Au-delà de l'enjeu que constitue le retour devant les électeurs à la fin de chaque mandat, qui est consubstantiel à la démocratie électorale, on ne peut manquer de constater une accélération du temps dans le champ économique, mais aussi dans l'espace médiatique, notamment par le biais des chaînes d'information en continu ainsi que *via* les réseaux sociaux numériques.

Les acteurs politiques sont ainsi, plus que jamais, soumis à une exigence de réactivité qui fragilise toute tentative d'inscrire une action dans la durée. Non seulement leur parole est attendue au quotidien, en réponse immédiate à toutes sortes d'événements, mais la tyrannie de l'urgence contamine également le processus législatif. Comme le constitutionnaliste Guy Carcassonne avait coutume de le résumer, notamment au sujet des lois pénales, « tout sujet du vingt-heures est virtuellement une loi »¹. C'est l'une des sources de ce que l'on peut appeler l'inflation législative², l'augmentation du nombre et du volume des lois adoptées par le Parlement, qui, comme tout phénomène d'inflation, contribue à réduire la valeur de ce dont la quantité s'accroît.

Le paradoxe est cependant que cette urgence et cette accélération du temps politique se doublent d'une incompressible lenteur, s'agissant de la mise en œuvre des mesures adoptées. « Aujourd'hui, il faut en moyenne dix-huit mois entre l'annonce d'une réforme et le vote définitif du texte, et, si l'administration le veut bien, douze autres mois pour prendre les décrets d'application. C'est beaucoup, beaucoup trop long, surtout quand un quinquennat dure soixante mois. La loi sur la pénibilité

¹ Entre autres dans *Petit Dictionnaire de droit constitutionnel*, Points Seuil, Paris, 2014.

² L'un des indices de cette inflation peut se trouver dans l'augmentation du volume du *Journal officiel*, passé d'une moyenne annuelle de 14 500 pages sur la période 1974-1978 à 23 800 pages sur la période 2009-2013, d'après la réponse du gouvernement à la question écrite n° 55003 du député Guillaume Larrivé.

du travail, par exemple, votée en 2013, ne s'applique qu'en partie en 2016... », soulignait récemment le ministre Thierry Mandon¹.

Sans même parler de la difficulté à évaluer, à la fois à temps et dans la durée, les effets de telle ou telle mesure², l'incompatibilité des rythmes électoraux, médiatiques et administratifs rend extrêmement difficile l'obtention de résultats tangibles, quelle que soit la politique menée, et ne peut pas manquer de renforcer l'idée selon laquelle les institutions politiques ne sont pas en mesure de changer le cours des choses.

6.4. Quel avenir pour les nouvelles formes de citoyenneté critique ?

La désaffection vis-à-vis des formes traditionnelles de participation et d'engagement (adhésion à un parti, à un syndicat, etc.), au bénéfice d'implications plus informelles, ponctuelles ou spontanées, s'accompagne d'une tendance, notamment chez les jeunes, à créer de nouveaux dispositifs d'expression collective, des mouvements répondant davantage aux problèmes qu'ils rencontrent, ou de nouvelles modalités de mobilisation³. L'émergence de formes d'engagements politiques hors de la sphère représentative tendrait à rénover notre rapport à la vie démocratique. Ainsi, selon Pierre Rosanvallon, l'expérience démocratique reposerait sur un nouvel équilibre comprenant le gouvernement représentatif et la « contre-démocratie »⁴.

La crise des institutions représentatives s'inscrit dans le contexte d'un affaiblissement des allégeances sociales et politiques, d'une plus grande individualisation, d'une plus forte autonomisation du rapport des citoyens à la politique. Les modalités d'expression politique sont organisées de façon de plus en plus autonome, dans des réseaux et dans des processus d'horizontalité⁵.

Le reflux de la participation électorale et la défiance envers le monde politique ne seraient donc une mise en cause, non de la démocratie elle-même, mais de ses

¹ Mandon T., interview accordée au *Journal du dimanche*, le 22 mai 2016.

² À ce sujet, voir Desplatz R. et Ferracci M. (2016), *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs publics*, France Stratégie, septembre.

³ Nabli B. et Naves M.-C. (2015), *Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes*, op. cit.

⁴ Rosanvallon P. (2006), *La contre-démocratie, La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, op. cit. Cette « contre-démocratie » est un pendant, un renfort à une démocratie électorale-représentative à laquelle elle s'oppose.

⁵ Muxel A., intervention à France Stratégie, séminaire « Les citoyens et leurs institutions : quelles fractures, quelles réponses ? », 23 avril 2015.

modalités de fonctionnement, renvoyant à l'émergence d'une « citoyenneté critique¹ » qui désigne un citoyen plus défiant, mais qui reste politisé.

Pourtant, le niveau de défiance est tel que le risque existe aujourd'hui que « l'insatisfaction politique s'étend[e] désormais au-delà des autorités publiques pour atteindre les institutions et les normes du processus démocratique² », constituant une menace pour le principe démocratique lui-même.

La part de Français convaincus du bien-fondé de la démocratie mais critiques vis-à-vis de son fonctionnement actuel atteint désormais une cote d'alerte³ et appelle à de profondes réformes susceptibles de répondre à leurs attentes en matière de qualité de la démocratie.

Le développement d'outils numériques d'information, de consultation, d'expression et de participation civiques peut offrir une opportunité de renouveler la conception et la pratique de l'engagement – et la démocratie⁴. En facilitant la « démocratie participative », ils recèlent une source d'enrichissement et de rénovation du modèle démocratique d'exercice du pouvoir.

Le recours à ces nouveaux outils et le développement de la participation des citoyens aux décisions publiques ne suffiront cependant pas à rétablir la confiance dans les institutions politiques : si les Français jugent majoritairement qu'Internet et les réseaux sociaux permettent de mieux s'informer sur la vie politique et d'échanger entre citoyens, seuls un tiers d'entre eux considèrent qu'ils permettent de se sentir plus proches des élus⁵. Et les attentes des citoyens en matière de participation sont paradoxales : les données du baromètre du CEVIPOF montrent ainsi que « la demande sociale de proximité et de protection ne s'accompagne pas nécessairement d'un désir de participation accrue des citoyens⁶ », et que la demande de davantage

¹ Norris Pippa (1999), *Critical Citizens : Global support for Democratic Government*, Oxford University Press.

² Russell J. Dalton (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, New York, Oxford University Press.

³ Cautrès B., « [Retour vers l'insatisfaction démocratique](#) ». CEVIPOF, Baromètre de la confiance politique, *op. cit.*

⁴ Cardon D. (2010), *La démocratie Internet*, Seuil/République des Idées ; Proulx S. et Jauréguiberry F. (dir.) (2002), *Internet, nouvel espace citoyen*, Paris, L'Harmattan ; Bennett L. W. (2007), « Changing Citizenship in the Digital Age », *The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning*, p. 1-24.

⁵ Tournay V. (2016), « [La participation est-elle un gage de confiance politique ?](#) ».

⁶ *Ibid.*

de participation directe (recours au référendum) s'accompagne du souhait de recourir à des experts indépendants et non élus pour prendre les décisions¹.

Si l'on veut éviter que la fatigue démocratique vienne renforcer le désir de dépossession de la responsabilité politique, il faut faire en sorte d'impliquer les citoyens dans les projets de refonte de la pratique et des institutions politiques. Comme le soulignait le philosophe Michaël Foessel, participant au groupe de travail Bartolone-Winock, « l'un des moyens fondamentaux pour que les citoyens s'intéressent de nouveau à un jeu auquel ils ne croient plus, c'est de leur donner la possibilité d'en réécrire au moins partiellement les règles ² ».

¹ Cautrès B. « [La démocratie française est-elle une « démocratie furtive](#) » ? ».

² Intervention de Michaël Foessel lors de la réunion du 27 novembre 2014, citée en p. 39 du rapport n° 3100 *Refaire la démocratie*, présenté en septembre 2015 par le groupe de travail sur l'avenir des institutions présidé par Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale, et Michel Winock, historien.



PARTIE 3

COMMENT RÉUNIFIER ?

Dans la première partie de ce rapport, nous avons identifié les lignes de faille qui traversent la société et les représentations qu'en ont les Français. Dans la deuxième, nous avons recensé les facteurs sous-jacents à la perte de confiance envers les institutions économiques, sociales et politiques qui organisent notre vie en commun.

Le diagnostic qui en ressort est que la difficulté que nous éprouvons à travailler et à vivre ensemble, à nous reconnaître comme égaux et comme compatriotes, et à décider de ce que sera notre avenir tient en grande partie à ce doute de plus en plus largement partagé quant à la capacité de ces institutions à remplir leur mission et à tenir leur promesse. Pour faire face à des défis bien réels, elles devraient accompagner chacun des Français, les unir et porter leurs projets collectifs. Or qu'il s'agisse de l'entreprise, des services publics, de l'École, des mécanismes de la solidarité, de l'État régalien ou de la démocratie politique, elles peinent à remplir le rôle que les Français attendent d'elles, et sont parfois simplement en échec. Ainsi les défaillances - perçues ou réelles - des institutions collectives redoublent-elles et renforcent-elles les divisions du quotidien. Difficultés et conflits tendent à se perpétuer au lieu que la société se mobilise pour les résoudre ou les apaiser.

Cette dernière partie s'attache à définir la nature des remèdes à cette situation et le niveau auquel ceux-ci devront se situer. Nous mettons en garde contre une série de fausses pistes, nous identifions les défis incontournables, nous suggérons trois grandes orientations sur la base desquelles ouvrir le débat et, enfin, nous proposons quelques éléments de méthode.

1. Une responsabilité politique

Pas plus que les fractures analysées dans la première partie, les difficultés rencontrées par les institutions évoquées dans la deuxième ne doivent être vues comme juxtaposées et indépendantes les unes des autres. Lorsque nombre des

instances chargées d'assurer la cohésion d'une société ne rendent plus les services qu'on attend d'elles, il est inévitable que les autres soient également en difficulté. Comment, par exemple, exiger de l'Ecole qu'elle assure un avenir à chaque enfant quand l'appareil productif et le marché du travail laissent tant de jeunes sans emploi ? Comment restaurer la confiance en l'État régalien si les services publics sont perçus comme défaillants ? Comment réhabiliter la solidarité si l'on ne croit pas que les dirigeants politiques servent l'intérêt général ? La défiance nourrit la défiance et chaque institution souffre de ce que les autres structures sociales n'inspirent plus confiance.

L'affaiblissement des institutions qui régissent notre vie sociale et politique appelle une réponse d'ensemble qui ne peut se résumer à une collection de réformes partielles, aussi nécessaires que soient celles-ci.

Plus profondément, une grande part de la défiance exprimée par les Français à l'égard de leurs institutions repose sur une incertitude quant aux objectifs qui leur sont assignés. On ne peut tenir une institution sociale responsable de ses défaillances en l'absence de clarté sur ses finalités. En d'autres termes, la réponse ne peut se situer qu'à la hauteur du pacte social, c'est-à-dire, en définitive, à un niveau politique.

La réunification d'une société française aujourd'hui divisée et travaillée par le doute sur sa capacité à vivre ensemble passe donc par une réflexion transversale sur les principes à partir desquels des orientations collectives peuvent être définies. Conduire à son terme cette réflexion dépasse bien évidemment l'ambition du présent rapport. Les pages qui suivent ont plus modestement pour objet d'en poser les prémices, en identifiant les écueils qu'elle devra éviter, les étapes qu'elle ne peut esquiver, et les lignes de forces qui pourraient la structurer.

2. Éviter les fausses bonnes réponses

Face à la multitude de défis auxquels nous faisons face, il peut être tentant de séparer les questions pour y apporter une série de réponses techniques spécifiques, de faire droit politiquement à chaque demande catégorielle, ou encore de rechercher un remède englobant – la croissance, l'identité, les valeurs, l'autorité – dont on espère qu'il offre la solution à toutes les difficultés.

Nous voudrions indiquer ici les limites de telles stratégies. Les choix politiques peuvent bien entendu, et très légitimement, privilégier telle ou telle piste. Croire en

l'efficacité de remèdes univoques pourrait cependant faire perdurer les maux dont souffre la société française.

2.1. La vanité technocratique

Il y a d'évidence urgence à rendre à l'action publique l'efficacité qui lui fait trop souvent défaut. La légitimation par le résultat – des politiques qui atteignent leurs objectifs, des institutions qui remplissent leurs missions – fait certainement partie des conditions de la restauration de la confiance en nos capacités collectives. Pour autant, il serait illusoire d'attendre beaucoup d'une réponse purement technocratique, conçue par une administration ou par un groupe d'experts dans un champ déterminé. La stratégie « un problème, une mesure » n'a que trop servi ; elle a généralement déçu car elle conduit à une myriade de mécanismes financiers et juridiques visant à régler des cas d'espèce, dans une vision par trop segmentée des politiques publiques.

L'empilement de dispositifs particuliers visant à pallier les insuffisances de la politique de droit commun n'est pas seulement source d'inefficacité : il ne produit pas uniquement de la complexité et de l'illisibilité, mais il suscite aussi un sentiment d'injustice, chacun ayant le sentiment que d'autres bénéficient de dispositifs excessivement généreux, tandis que lui-même fournit une contribution supérieure à ce qu'elle devrait être.

Des politiques spécifiques restent nécessaires, mais ce n'est pas par l'accumulation de mesures ciblées que la société française parviendra à se réunir. Pour refonder le contrat social, il est nécessaire de sortir du cercle vicieux du cloisonnement et de la réforme paramétrique.

2.2. La dérive clientéliste

La tentation consistant à segmenter les problèmes et les solutions n'est pas le propre des administrations et des experts. Elle est partagée, à leur manière, par les responsables politiques. À l'heure où les sentiments d'appartenance s'affirment, où les revendications s'expriment davantage en termes catégoriels et semblent moins orientées par l'intérêt général, les élus, nationaux ou locaux, peuvent céder à la facilité en cherchant à répondre une par une à chaque aspiration catégorielle.

Qu'il s'agisse d'intérêts économiques, de forces sociales dotées de moyens de pression, de réseaux influents, de communautés, le champ politique risque de devenir l'otage d'intérêts particuliers qui constituent autant de ressources électorales

potentielles. Les pratiques clientélistes, quelle que soit l'échelle sur laquelle elles se jouent et quel que soit le type de clientèle qu'elles visent, abîment simultanément le crédit des institutions politiques et la capacité de chacun à prendre en compte l'intérêt général.

Au-delà des groupes d'intérêt, les appartenances qui se traduisent par des distinctions de tous ordres (culturelles, linguistiques, religieuses, mais aussi vestimentaires, esthétiques, alimentaires, etc.) répondent à une demande de reconnaissance, mais elles compensent aussi la fragilité des autres liens d'intégration. La faiblesse des vecteurs traditionnels de socialisation que sont l'Ecole, l'entreprise, les associations locales, les services sociaux, etc. conduit les individus à surinvestir dans ces références distinctives et peut les amener à perdre la notion de l'intérêt général.

Faute de définition suffisamment forte d'un bien commun autour duquel puissent s'articuler des identifications individuelles aux dimensions multiples, les relations entre minorités deviennent plus conflictuelles. Les concentrations sociales et ethniques font naître de nouvelles revendications. Se développent des affirmations communautaires, que l'on peut analyser comme une volonté de reconstitution défensive de frontières à l'intérieur d'un territoire dont les limites extérieures ont été déplacées ou effacées par la mondialisation et l'intégration européenne.

Céder à la logique clientéliste – pour un bénéfice politique incertain à court terme – serait collectivement destructeur à plus long terme.

2.3. Les sirènes de la croissance

Si la forte croissance du PIB a permis, pendant les décennies d'expansion qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, de faciliter les arbitrages entre le capital et le travail, d'organiser la transition d'une économie rurale à une économie urbaine, et d'intégrer par le travail des populations de cultures très diverses, il est peu probable qu'il soit possible, dans les décennies à venir, de retrouver un dynamisme productif suffisant pour que la puissance publique puisse redistribuer les fruits et éteindre ainsi les foyers de conflits sociaux, culturels, générationnels ou encore territoriaux¹.

Si la poursuite de la prospérité ne doit bien entendu pas cesser d'être un objectif des politiques publiques, faire reposer l'avenir de la cohésion nationale sur les seules

¹ Voir le chapitre 4 « La croissance mondiale d'une décennie à l'autre », in France Stratégie (2016), *2017-2027 : Enjeux pour une décennie*, La Documentation française, octobre.

performances de notre économie risquerait de nous rendre aveugles à la pluralité des ferments de division comme à la nécessité de dessiner un horizon collectif doté de sens, qui ne saurait être purement quantitatif.

La piste consistant à mettre en œuvre, dans tous les secteurs, des politiques « pro-croissance », visant uniquement une augmentation du PIB, sans porter une attention fine aux effets de distribution, sans considération pour le préjudice subi par telle ou telle catégorie de la population, pourrait même aboutir à creuser plusieurs des lignes de faille identifiées dans la première partie du présent rapport (inégalités sociales ou territoriales notamment).

2.4. L'impasse identitaire

La difficulté des Français à s'identifier collectivement et positivement à un même ensemble de références, qu'elles soient culturelles, historiques ou politiques, a pu conduire à voir dans la réponse à la question « *qu'est-ce qu'être français ?* » la clé de voûte d'un projet de rassemblement de la Nation et de réunification de la société. D'autres pays européens ont commencé d'emprunter cette voie, en particulier, depuis l'été 2016, le Royaume-Uni.

L'appartenance à la Nation est et doit demeurer une coordonnée structurante de l'identité de chacun, et il est nécessaire de rappeler combien elle est essentielle. Dans une France aujourd'hui diverse, et qui se vit comme telle, le pari consistant à faire d'une identité mythifiée le ferment de notre rassemblement est cependant porteur de dangers. Si la communauté est définie à partir d'une série de traits historiques figés, une démarche qui met l'identité au premier plan et en fait l'axe essentiel de la définition du commun risquera d'exclure tous ceux qui ne s'y reconnaîtront pas, ou ne seront pas reconnus par d'autres.

Savoir ce qui fait de nous des compatriotes est essentiel. Mais poser exclusivement la question en termes d'héritage est réducteur. Rappelons-nous Renan : ce qui nous est commun se définit d'abord par un avenir partagé.

2.5. Les mirages de l'incantation

Pour conserver leur vigueur, les règles de la République ont besoin de prendre appui sur les principes qui les fondent et les justifient. Ces principes doivent être rappelés et expliqués chaque fois qu'ils sont bafoués. Néanmoins, quand les citoyens doutent profondément de la façon dont les institutions et les règles collectives, mais aussi les

personnes qui en ont la responsabilité, se conforment à ces principes, les proclamations solennelles risquent d'accroître encore le discrédit des institutions¹.

Miser sur « les valeurs », ou plus exactement sur le discours consacré aux valeurs, pour restaurer l'esprit public et le sentiment d'appartenance commune ne peut fonctionner que si les instances qui portent ce discours sont respectées et tenues pour dignes de confiance – autrement dit si les institutions tiennent le rôle que l'on attend d'elles.

Rien n'est plus dévastateur pour la vie publique que le spectacle de la dissonance entre les paroles et les faits. L'invocation des valeurs ou des principes de la République ne pourra produire d'effet positif sur le corps national que si elle s'accompagne d'une rénovation profonde du système de participation, de représentation et de décision publiques.

2.6. L'illusion autoritaire

Devant la faiblesse des institutions qui tirent leur légitimité du vote et des délibérations démocratiques, la tentation progresse de concentrer les pouvoirs entre les mains d'un exécutif fort. L'impuissance apparente des responsables politiques fait renaître l'attrait d'une forme plus autoritaire, plus directe et moins délibérative d'exercice du pouvoir, qui ne s'embarrasse pas à l'excès de l'état de droit. La moitié des Français semblent ainsi aspirer à un régime politique qui aurait « *à sa tête un homme fort qui n'a à se préoccuper ni du Parlement ni des élections* »².

Croire que c'est en rendant plus direct l'exercice du pouvoir – en limitant le poids des institutions de contrôle, en marginalisant les corps intermédiaires – que l'on rendra l'action publique plus efficace, c'est oublier que tout pouvoir a besoin de relais aussi bien pour comprendre les besoins de la société que pour mettre en œuvre les orientations retenues. Cette nécessité est d'autant plus perceptible au sein d'un pays dont une part de plus en plus importante de la population dispose d'un niveau d'éducation élevé et refuse de se laisser gouverner de façon passive.

S'il est vrai que les processus électoraux et participatifs ne suffisent pas, à eux seuls, à assurer la légitimité des institutions politiques aux yeux des Français, la qualité et la

¹ Voir l'enquête IFOP consacrée à la thématique républicaine dans les discours politiques, publiée par *Atlantico* en mai 2015, à laquelle 65 % des Français répondent que l'emploi des termes « République » et « valeurs républicaines » par les politiques « ne [les] touche et ne leur parle plus car ces termes ont été trop utilisés et ont perdu leur force et leur sens ».

² CEVIPOF, Baromètre de la confiance politique, *op. cit.*

richesse du fonctionnement de la démocratie sont des conditions nécessaires à la reconstruction de la confiance entre les citoyens et leurs représentants. Sans débat démocratique, sans controverses, sans participation des citoyens à la décision publique, la distance séparant les citoyens et leurs institutions n'en serait probablement que plus grande.

3. Relever les défis incontournables

La mise au jour des impasses analysées ci-dessus permet de dessiner, en creux, un certain nombre d'impératifs critiques, de conditions qu'il est nécessaire de remplir si l'on veut mener à bien une entreprise de réunification de la société française, avant même d'esquisser plusieurs orientations alternatives.

3.1. Un débat politique sincère

Dire que le niveau auquel doit se situer la réponse aux lignes de faille qui traversent la société française est politique signifie à la fois que les réponses techniques, on l'a vu, ne suffisent pas, mais aussi qu'une pluralité d'options sont possibles. Parmi ce qui caractérise une démocratie, il y a la nécessité que les règles de la vie commune correspondent à la forme que la Nation entend se donner à elle-même. Par conséquent, il convient, dès lors que la question porte sur les principes qui structurent le contrat social, qu'un exercice démocratique permette l'élaboration et l'exposition de projets cohérents soumis à l'arbitrage des citoyens. Nous y reviendrons dans la dernière section de cette partie.

3.2. Des règles claires et bien acceptées

Quelle que soit la façon dont la France réoriente son modèle de cohésion nationale, il importe que les règles ainsi définies soient explicites, claires et susceptibles d'être comprises et acceptées par tous. Face aux confusions, aux ambiguïtés qui minent aujourd'hui l'adhésion au pacte collectif, toute ambition de reconstruction est soumise à cet objectif de clarté et de lisibilité des règles qui régissent notre vie politique, économique, sociale et culturelle.

Afin de rétablir la confiance entre les citoyens et leurs institutions, il faut aussi veiller à la façon de mettre en œuvre, concrètement, les principes de transparence, de lisibilité et de simplicité des décisions publiques. C'est là une étape indispensable pour faire reculer toutes les pratiques clientélistes, qui contribuent fortement au discrédit des différents échelons de pouvoir qui y ont recours.

Inviter les Français à construire ces règles collectives ne manquera d'emporter une transformation des institutions politiques, mais cette transformation ne doit pas être une fin en soi : elle doit servir à mettre en œuvre les nouveaux principes de la vie en commun.

3.3. Des institutions qui incarnent ces règles et les traduisent en actes

Pour que ces règles puissent être acceptées, il faut non seulement qu'elles répondent au moins en partie aux aspirations que nous pouvons exprimer à l'égard de la société dans laquelle nous voulons vivre, mais aussi qu'elles s'incarnent dans des institutions à la fois fidèles aux principes qui les inspirent et efficaces dans leur façon de les mettre en œuvre.

Au-delà de l'expression d'une volonté de vivre de telle ou telle manière, il est nécessaire de construire les outils de régulation économique, sociale et politique qui permettront d'atteindre les objectifs qui auront été définis ; cela exige de la cohérence, de la transparence et de la lisibilité dans chacune des institutions dont nous avons pu diagnostiquer les difficultés. C'est à cette condition seulement que l'on pourra éviter les mirages de l'incantation des valeurs, qui, sans traduction concrète, suscitent colère et ressentiment.

Nous devons ainsi impérativement rechercher :

- **des institutions économiques au service d'une prospérité mieux partagée**, qui créent à la fois les conditions de la réalisation de nouvelles opportunités, facteurs de dynamisme, et qui assurent la diffusion des bénéfices retirés de ces opportunités ;
- **des institutions sociales davantage personnalisées**, qui, dans une logique d'investissement, limitent autant que possible les inégalités en amont des parcours et qui s'adaptent, tout au long de la vie, aux besoins des individus ;
- **des institutions politiques plus ouvertes**, offrant à tous les citoyens davantage de perspectives de participation à la vie collective et assurant une représentation effective de la diversité sociologique et politique du pays.

3.4. Des responsables qui rendent des comptes

Dans un cadre défini par des règles claires et des institutions cohérentes, il convient de penser l'exercice des différents niveaux de responsabilité de telle sorte que les

détenteurs de charge publique, élus ou nommés, soient à la fois en capacité de prendre des décisions adaptées aux situations auxquelles ils font face et appelés à rendre régulièrement compte de leur action auprès des parties prenantes du champ dans lequel ils travaillent, et plus largement auprès des citoyens.

Le rapport *Quelle action publique pour demain ?*, que France Stratégie a publié en avril 2015, soulignait l'importance du développement d'une culture de l'« *accountability* », autrement dit la nécessité, pour tous les responsables publics, administratifs comme politiques, que leur travail soit soumis à l'examen public, aussi bien sur le plan des simples résultats comptables qu'au regard de la conformité de leur action au mandat qui leur a été confié.

Il y a certes diverses manières de mettre en œuvre cette idée, et les exemples étrangers ne manquent pas, mais elle ne saurait être ignorée dans son principe, à l'heure où les citoyens sont habitués, dans d'autres aspects de leur vie, à pouvoir donner leur avis sur le service qui leur est rendu, et à être entendus.

La diffusion d'une telle culture de la responsabilité paraît, de fait, manifestement incompatible avec un projet de type césariste, qui supposerait que l'élection soit pour le peuple l'occasion de s'en remettre à un chef, sans qu'il puisse ensuite lui demander directement la moindre reddition de compte et sans qu'aucun corps intermédiaire soit en situation de contrôler les modalités de son exercice du pouvoir.

3.5. Une approche lucide des identités plurielles

Qu'on le regrette ou qu'on s'en réjouisse, la diversité des origines et des appartenances des citoyens et des habitants de la France est beaucoup plus importante aujourd'hui qu'il y a plusieurs décennies, et très différente de ce qu'elle pouvait être aux moments fondateurs de la République.

Ce fait sociologique n'a pas vocation à détourner les Français de l'histoire de leur pays, à rendre inaccessible toute perspective de cohésion nationale, mais il doit être pris en compte de façon lucide pour éviter de tenter de construire l'unité de la France sur la base d'une identité figée, dans laquelle tous ne pourraient pas se reconnaître ou être reconnus par d'autres.

Le défi consiste donc à concevoir et à instituer un lien social et civique qui, tout en étant fidèle aux principes de liberté, d'égalité et de fraternité, qui sont à la fois un héritage et un horizon, soit adapté à la réalité de ce que sont de nos jours les

individus qui composent la Nation française. Nous pouvons envisager plusieurs approches distinctes pour relever ce défi.

4. Trois orientations possibles

Parce que toutes négligent l'un ou l'autre de ces impératifs, aucune des réponses qui ont été résumées plus haut – qu'elles procèdent par segmentation technocratique ou clientéliste des problèmes, ou qu'elles nourrissent l'illusion d'une réponse globale tirée d'un discours nostalgique, incantatoire ou même martial – ne saurait renouer le lien social, rétablir des institutions habilitantes, reconstruire la confiance entre les citoyens et réunifier la société française.

La réponse à apporter est nécessairement d'une autre nature. Elle porte sur ce que nous avons en partage et sur les règles qui permettent à nos institutions de fonctionner, de démontrer leur légitimité et de répondre aux attentes des citoyens. Elle appelle une clarification sur les orientations que la société française entend donner à son modèle économique, social et politique.

Il est utile, pour organiser la discussion, de distinguer trois grandes orientations idéaltypiques susceptibles de structurer des stratégies de réponse aux problèmes qui ont été analysés dans ce rapport. Chacune d'elles articule différemment les principes de liberté, d'égalité et de fraternité. Chacune d'elles correspond à des attentes différentes à l'égard de l'État.

La première orientation consiste en la recherche d'un individualisme positif et confère à l'État un rôle d'appui à l'autonomie des personnes. La deuxième vise à revivifier les solidarités à une échelle plus petite, sur la base de liens de proximité. La troisième fait de la refondation d'un idéal républicain l'axe d'une redéfinition du bien commun.

4.1. Construire les institutions d'une société d'individus

Comme beaucoup d'autres, la société française est travaillée par une demande d'autonomie des individus. Les travaux conduits par Pierre Bréchon et Olivier Galland¹ montrent par exemple une évolution convergente des valeurs des Français vers une plus forte individualisation – même si, quand on les interroge sur les

¹ Bréchon P. et Galland O. (2010), *L'individualisation des valeurs*, Armand Colin.

valeurs, les Français se plaignent de cet individualisme, et jugent même que celui-ci est en partie responsable de la crise¹.

Les institutions construites dans le cadre d'une société intégrée et hiérarchisée – la grande entreprise, l'administration, le syndicat, le parti, l'école – peinent à répondre à cette aspiration à l'autonomie. La tension qui en résulte pourrait, si l'on n'y prend garde, affaiblir encore l'adhésion dont elles sont l'objet et nourrir une méfiance à l'égard du collectif, dont on redoute qu'il empiète sur les libertés individuelles.

La première orientation possible est donc d'assumer l'individualisme et de redéfinir les règles de la vie en commun et de la solidarité pour une société plus éprise d'autonomie.

Parti pris

La piste d'un individualisme assumé consisterait à reconnaître la diversité des aspirations des individus, à la valoriser et à prendre appui sur elle, en mettant l'accent sur la responsabilité de chacun dans la conduite de sa vie et la maîtrise de son destin. Cela impliquerait de redéfinir la promesse républicaine, pour la recentrer sur l'accès de tous aux biens essentiels, l'égalité des chances et la protection à l'égard des risques non assurables. Le rôle de l'État serait, dans le cadre d'une telle orientation, de garantir une équité sans faille dans l'application des règles communes, d'équiper puis d'appuyer les personnes dans leur quête d'autonomie, et d'offrir des filets de sécurité puissants mais temporaires pour les aider à faire face aux accidents de la vie. Le collectif serait rendu plus léger et moins coûteux pour qu'il soit mieux accepté, et aussi plus efficace. Les interventions publiques inspirées par le paternalisme seraient bannies.

Conséquences pour les politiques publiques

Dans le cadre d'une telle orientation, l'État devrait bien entendu assumer pleinement ses fonctions régaliennes. Il renforcerait son action en faveur de l'égalité des chances par des politiques plus affirmées de correction des écarts de situation initiale (petite enfance, école, territoire) et de soutien face aux accidents personnels (perte d'autonomie) ou professionnels (accompagnement des chômeurs). En matière sociale, les dispositifs de droits individualisés favorisant la fluidité des parcours

¹ Miquet-Marty F. (2013), *Les nouvelles passions françaises. Réinventer la société et répondre à la crise*, Michalon, août.

seraient privilégiés. En revanche, les filets de protection seraient rendus plus conditionnels et leur bénéfice serait davantage limité dans le temps.

Un tel modèle impliquerait une diminution sensible du rôle normatif de la loi au profit d'une liberté contractuelle accrue en matière, par exemple, de durée du travail ou d'âge de la retraite. Il induirait une réduction du rôle de l'État dans la fourniture de services (remplacé par des soutiens individualisés de type bourses ou prêts contingents) et le développement de la concurrence dans des sphères aujourd'hui très régulées. Pour l'éducation par exemple, la liberté des parents d'inscrire leurs enfants dans tel ou tel établissement scolaire mais aussi la liberté d'installation de nouveaux établissements seraient nécessairement renforcées. Les mécanismes d'assurance sociale seraient graduellement recentrés sur les risques les moins assurables par le secteur privé (dépendance).

La moindre intervention des pouvoirs publics sur la vie économique et sociale permettrait un allègement des prélèvements sociaux et de la fiscalité, qui serait par ailleurs individualisée. Enfin, dans l'arbitrage des conflits entre la cohésion sociale ou l'ordre public d'une part et les libertés individuelles d'autre part, celles-ci pourraient peser d'un plus grands poids.

Risques pour la société

Les individus tireraient d'un tel modèle une plus grande reconnaissance de leurs singularités, de leurs talents et de leurs efforts. Ils seraient en revanche moins protégés contre les risques sociaux et la société française serait nécessairement confrontée à de plus fortes inégalités sociales. En l'absence de garanties collectives fortes, l'« effet Matthieu », par lequel les plus favorisés tendent à accroître leur avantage sur les autres en saisissant mieux les opportunités offertes, pourrait s'accroître.

L'enjeu serait aussi de permettre à chacun de se réaliser sans perdre pour autant de vue le souci du collectif. Sans une véritable politique de mise en capacité des individus, le pays s'exposerait ainsi au risque d'une France à deux vitesses, partagée entre une population prospère mobile, accueillant favorablement la reconnaissance de sa demande d'autonomie, et une population moins apte à tirer parti d'une plus grande liberté, qui subirait comme une injonction la promotion de l'autonomie.

4.2. Faire renaître le collectif à partir des liens de proximité

Il est possible de lire dans la défiance adressée aux institutions publiques une crise de l'identification au collectif national et une mise en cause de la pertinence de cette échelle pour l'organisation des solidarités et la conduite des politiques publiques. L'attrait pour les circuits courts et les échanges localisés, le développement de transactions non monétaires, le souci exprimé par de nombreux citoyens d'identifier individuellement les bénéficiaires de leur solidarité témoignent d'une lassitude à l'égard des grands appareils publics et d'une demande de localisation et de différenciation. Ayant vu ses prérogatives réduites à la fois par la mondialisation de l'économie, par la construction européenne et par la décentralisation, l'échelon national ne serait plus, selon cette lecture, le meilleur cadre pour faire vivre les solidarités sociales dont la France a besoin.

La confiance que les citoyens accordent aujourd'hui à leurs élus locaux, notamment aux maires, nettement supérieure à celle dont bénéficient les représentants nationaux, suggère que le niveau local est susceptible de constituer un socle sur lequel reconstruire des sentiments d'appartenance solidaire. Plus largement, d'autres ensembles que la Nation – professionnels ou culturels notamment – pourraient être le creuset d'un enrichissement de la vie collective et d'un réveil de la confiance.

Cette deuxième orientation offrirait donc davantage de marge de manœuvre à différents échelons de responsabilité pour définir les règles de vie en commun et les mécanismes de solidarité.

Parti pris

Là où la première piste cherchait à faire droit, avant tout, aux demandes d'autonomie des individus, celle-ci prend le parti de s'appuyer sur des institutions plus proches des citoyens, selon des critères géographiques ou selon d'autres liens de proximité. Cette orientation reviendrait à cesser de faire reposer sur l'État des attentes dépendant d'une capacité d'intervention dont il ne dispose plus et à s'appuyer davantage sur les appartenances multiples des citoyens.

Une telle approche suppose de renoncer à une interprétation stricte du caractère indivisible de la République française : sans pour autant remettre en cause l'unité de la Nation, il s'agirait, à l'instar de ce que font beaucoup d'autres États européens, d'accorder une autonomie plus grande aux collectivités locales, de la grande région au quartier, mais aussi à des associations ou à des collectifs émanant de la société

civile, pour définir les normes et faire fonctionner les institutions au plus près des aspirations des citoyens.

Grâce à cette plus grande subsidiarité, l'État national ne serait ainsi plus perçu comme un lit de Procuste inadapté à la pluralité des identités qui le traversent aujourd'hui. Cela limiterait, notamment, le sentiment de rejet qu'expriment ceux qui considèrent que les institutions actuelles les ignorent, qu'elles ne sont pas faites pour eux.

Cette option repose sur le pari que, bien qu'elle soit moins indivisible formellement, la République serait concrètement moins divisée si elle laissait davantage s'exprimer en son sein la pluralité des appartenances des citoyens qui la composent.

Conséquences pour les politiques publiques

Une telle piste conduirait tout d'abord à franchir une nouvelle étape de décentralisation et à instaurer un régime général de subsidiarité dans différents domaines de l'action publique : éducation, développement économique, protection de l'environnement, logement, action sociale, etc., en s'appuyant non seulement sur les collectivités territoriales mais aussi sur les autres acteurs susceptibles d'accompagner les citoyens : agences et associations délégataires de missions de service public.

Ce modèle reposerait sur une clarification de la répartition des compétences entre les différents niveaux, en sorte que chaque entité se voie attribuer des responsabilités définies et soit effectivement comptable de ses résultats à l'égard des citoyens. L'État abandonnerait explicitement la responsabilité universelle qui est aujourd'hui la sienne et afficherait qu'il ne peut être comptable des résultats de politiques dont la charge a été affectée à d'autres entités. Cette clarification s'accompagnerait d'une redéfinition des principes qui président à l'allocation des ressources aux collectivités territoriales et d'une réforme de la fiscalité locale. Les collectivités territoriales seraient les acteurs principaux d'une stratégie d'investissement social territorialisé, qui n'exclurait pas nécessairement l'intervention de l'État sous la forme de soutien à des projets d'initiative locale. Ce scénario supposerait donc de doter les collectivités locales de prérogatives dont elles sont aujourd'hui loin de disposer.

Au nom du principe de subsidiarité, le rôle de la norme pourrait être révisé en sorte de donner plus de capacité d'initiative aux acteurs territoriaux, sociaux et citoyens. L'encouragement des initiatives volontaires, la contractualisation, notamment en matière sociale, et la *soft law* seraient préférés aux contraintes réglementaires. L'expérimentation de dispositions dérogatoires à la norme nationale serait

encouragée, en matière par exemple de logement, de concurrence ou de solidarité. En ce qui concerne le droit du travail, la norme pourrait être définie à différents niveaux (branche, groupe, établissement...), au cas par cas, sans que soit établi un principe strict de hiérarchie entre ces différents niveaux.

Plus largement, la pluralité des appartenances de chacun pourrait être davantage mise en valeur, afin de doter la société française d'un tissu de liens multiples, susceptibles de favoriser l'inscription des individus dans des collectifs qui les soutiennent, les protègent et les encouragent dans différents aspects de leur vie.

Risques pour la société

La reconnaissance institutionnelle des identifications multiples des citoyens (territoriales, générationnelles, culturelles, religieuses, professionnelles, etc.) supposerait de renoncer à la promesse d'une action publique uniforme et indifférenciée. Une telle option comporterait un risque d'aiguïsement des égoïsmes locaux et de délitement des solidarités entre territoires prospères, métropoles notamment, et territoires en difficulté. Plus profondément, le risque d'une dérive communautariste ne serait pas à écarter.

Le risque d'accroissement des différenciations communautaires pourrait par ailleurs être aggravé par la concentration, sur un même territoire, de groupes sociaux ou nationaux. En outre, une moindre mutualisation de services publics coûteux pourrait comporter un risque de soutenabilité financière du système et, *in fine*, de recul des investissements publics dans leur ensemble.

Enfin, l'adhésion à un projet national serait plus difficile à obtenir de la part d'une société institutionnellement segmentée.

4.3. Refonder l'idéal républicain

Pas plus que nous ne vivons dans une république achevée, les reproches que nous faisons à notre système institutionnel ne doivent s'adresser aux principes républicains eux-mêmes. Si les deux premières pistes envisagées cherchaient à adapter le cadre républicain aux aspirations contemporaines des citoyens (à l'autonomie individuelle pour la première et à la reconnaissance collective pour la seconde), une troisième orientation consisterait à raviver l'idéal républicain et, pour cela, à rénover nos institutions en sorte qu'elles soient pleinement en cohérence avec ses principes – et à corriger les dérives qui ont conduit à s'en écarter – et

suffisamment légitimes pour imposer à tous de se conformer strictement à la loi commune.

Parti pris

Alors que les deux premières options proposaient d'en rabattre quelque peu sur la norme collective et le caractère universel de la solidarité, au bénéfice d'une plus grande autonomie des individus ou d'une plus grande reconnaissance des spécificités locales, il est possible d'envisager, à l'inverse, de s'attacher à recréer l'unité autour de principes respectés, de normes communes effectivement appliquées, et d'une solidarité suffisamment exigeante pour faire l'objet d'un consentement général. Cela supposerait une puissance publique irréprochable sur le plan des principes au nom desquels elle demande aux citoyens de s'en remettre à elle.

Parce qu'elle invite les citoyens à renoncer à certaines de leurs aspirations individuelles et à compter sur les institutions collectives, et notamment nationales, cette option est de loin celle qui est la plus exigeante à leur égard. C'est aussi celle qui demanderait le plus de rigueur et le plus de fermeté aux institutions. C'est enfin celle qui supposerait la participation la plus active des Français à la vie publique et l'engagement le plus massif au service de l'intérêt général.

Le rétablissement d'une confiance publique passerait par un projet d'ensemble visant à réinsuffler les principes de la République dans chacun des mécanismes institutionnels, et notamment là où les institutions semblent prises en défaut : en premier lieu celui de l'égalité, mais aussi ceux de l'autorité publique et du respect dû à la loi.

Conséquences pour les politiques publiques

À l'encontre du principe de subsidiarité promu dans la seconde option, cette piste conduirait à rétablir un droit commun à tous, en abandonnant des politiques de zonage spécifique, en réduisant drastiquement tout ce qui peut s'assimiler à une concession au particularisme local, sectoriel ou communautaire, et en uniformisant les dispositifs de service public sur l'ensemble du territoire. Cette uniformisation pourrait comporter, à titre d'exemple, l'abandon des régimes dérogatoires au droit commun, en vigueur pour des raisons historiques, en Alsace-Moselle ou à Mayotte. La loi serait l'instrument privilégié pour lutter contre les inégalités et les discriminations.

Cette option s'accompagnerait d'une recentralisation de la décision publique, afin de lutter contre le sentiment actuel d'impuissance du politique et de renforcer le poids des représentants élus de la Nation. La priorité devrait aller à la restauration de l'autorité de l'État, tant vis-à-vis des collectivités territoriales, dont les responsabilités seraient plus strictement encadrées, qu'à l'égard des intérêts économiques ou encore des partenaires sociaux, qui seraient consultés sur les orientations des politiques sociales mais devraient abandonner leur rôle de cogestionnaires des institutions de la solidarité. De là suivrait une redéfinition de la hiérarchie des normes qui donnerait, de façon générale, la priorité à la norme politique nationale sur les normes locales et sur les aménagements proposés par les acteurs sociaux.

L'affirmation de l'autorité de l'État supposerait aussi une réforme de la gestion publique qui lui permette de gagner en efficacité et de répondre plus précisément aux impulsions données par la loi. Les décisions publiques – recrutements d'agents publics, attribution des logements, des places en crèche, des bourses scolaires ou universitaires, et des différents dispositifs d'insertion professionnelle – devraient se soumettre à une exigence renforcée de transparence et d'impartialité.

Enfin, le spectacle des inégalités contribuant au sentiment de ne plus être compatriotes, voire de ne pas vivre dans le même monde, il serait nécessaire de revenir à une forme de commensurabilité entre les Français en matière de revenus – que cette commune mesure soit réalisée par des règles ou par l'impôt.

Risques pour la société

La société perdrait en reconnaissance des spécificités individuelles et communautaires ce qu'elle pourrait gagner en unité et en cohésion. Le risque d'un retour virulent des identités particulières ainsi refoulées s'accroîtrait.

En outre, si chacun est amené à attendre de l'État la réalisation de son bien-être, le risque d'une atrophie des initiatives individuelles pourrait peser sur le dynamisme du pays. Et les personnes les plus attachées au mode de vie contemporain, en tant qu'il permet une large expression des individualités, pourraient se détourner de ce modèle.

Enfin, l'affirmation d'une souveraineté plus substantielle de la communauté nationale ne saurait s'accomplir sans difficultés sérieuses avec la norme et avec les institutions européennes ; cela pourrait encore ajouter à la fragilisation de la construction européenne, ce qui serait un facteur de déstabilisation du pays.

5. La méthode : débattre et inventer

5.1. Inventer un modèle original

À l'heure où les principes sur lesquels se fonde l'organisation de notre vie collective ne sont plus reconnus et acceptés comme tels, lorsqu'une forme d'ambiguïté, voire d'hypocrisie, caractérise le rapport des institutions aux objectifs qu'elles sont censées poursuivre, un effort visant à clarifier les attentes collectives des Français à l'égard de l'État est nécessaire.

Pour autant, les modèles d'orientations très tranchées présentés ici ne sauraient être considérés comme des solutions toutes faites qui pourraient, à condition d'être mises en œuvre de façon cohérente et systématique, panser les plaies de la société française et lui donner de nouvelles bases.

Dans la mesure où ces modèles correspondent en partie à des aspirations portées par différentes forces sociales, le risque serait grand, si l'on voulait orienter la France, unilatéralement, dans l'une de ces directions, de ne pas obtenir l'adhésion de ceux qui préfèrent un autre modèle – et donc de manquer le but, qui est de réunifier.

Une réponse purement individualiste risquerait d'entraîner une dislocation du lien social. Une réponse exclusivement fondée sur des liens de proximité fragiliserait le sentiment d'appartenance à une communauté nationale. Une réponse exclusivement républicaine pourrait provoquer une exacerbation des revendications différentialistes.

La clarification nécessaire ne doit donc pas être comprise comme l'application d'un principe unique, mais comme la construction d'un modèle original prenant en compte les aspirations et les impératifs que traduisent ces modèles idéaltypiques.

L'invention de ce modèle suppose tout d'abord la tenue d'un débat explicite, dont il n'appartient évidemment pas au présent rapport de préempter les éventuelles conclusions ; elle exige aussi la réaffirmation d'une volonté de vivre ensemble dans un projet partagé, condition nécessaire à l'unité d'une nation ; enfin, elle suppose la prise en compte d'un certain nombre d'impératifs qui, quelle que soit l'orientation retenue, sont des conditions nécessaires de la reconstruction d'un collectif solide.

5.2. Un débat de niveau constitutionnel

La question des principes qui régissent notre vie en commun et des institutions qui mettent en œuvre ces principes n'est pas une question technique au sens où le

critère qui permet d'évaluer les réponses à cette question n'est pas un simple critère d'efficacité. C'est une question politique dans la mesure où elle met en jeu les règles qu'un peuple veut se donner à lui-même et la façon dont il souhaite se gouverner. Par conséquent, le débat qu'il convient de tenir sur les moyens de résorber les lignes de faille qui traversent la société française et de reconstruire le tissu social est un débat de nature constitutionnelle, non seulement parce qu'il touche à l'organisation des institutions politiques mais aussi, plus profondément, parce qu'il porte sur ce qui nous constitue comme entité collective, comme peuple.

Il importe ainsi de déterminer collectivement le sens donné à la communauté républicaine, définie non pas à partir d'un héritage unique mais en fonction du projet autour duquel nous sommes susceptibles de nous rassembler. En d'autres termes, il s'agirait de proposer à la France de répondre à la question « que voulons-nous faire ensemble ? », plutôt qu'à la question, abyssale, « qui sommes-nous ? ».

Quelle que soit la forme qui pourra être donnée à cet exercice, il est évident qu'il suppose un temps long. Bien qu'une telle condition soit particulièrement difficile à remplir dans une époque marquée par de nombreuses situations d'urgence et caractérisée par une culture du court terme, elle est cependant indispensable aussi bien à l'élaboration d'idées innovantes qu'à leur appropriation par l'opinion publique.

Si la France dispose d'atouts puissants pour faire face à l'ensemble de ces défis, la tâche n'en demeure pas moins considérable si l'on veut parvenir à réunifier durablement la société française. Mais prendre conscience de l'ampleur de la tâche et réaffirmer cette volonté seraient déjà deux premiers pas très importants dans cette direction.



ANNEXES



ANNEXE 1

LES FRANÇAIS ET LA COEXISTENCE DES GROUPES SOCIOCULTURELS

Sondage Ifop pour France Stratégie

L'enquête a été menée par l'Ifop auprès d'un échantillon de 1 010 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage, niveau de diplôme) après stratification par région et catégorie d'agglomération. Les interviews ont été réalisées par téléphone du 18 au 19 décembre 2015.

Les résultats de l'enquête réalisée pour France Stratégie par l'Institut BVA du 16 au 19 octobre 2013, dans le cadre de la rédaction du rapport *Quelle France dans dix ans ?*, auprès d'un échantillon de 1 083 Français interviewés par téléphone, sont indiqués pour mémoire.

Le niveau d'optimisme sur la situation de la France dans dix ans

Quand vous pensez à la situation de la France dans 10 ans, êtes-vous... ?

	16-19 oct. 2013 (%)	18-19 déc. 2015 (%)
TOTAL Optimiste	33	34 (+1)
• Très optimiste	3	3 (=)
• Plutôt optimiste	30	31 (+1)
TOTAL Pessimiste	67	66 (-1)
• Plutôt pessimiste	42	40 (-2)
• Très pessimiste	25	26 (+1)
<i>Ne se prononcent pas</i>	—	—
TOTAL	100	100

Le niveau d'optimisme sur sa propre situation dans dix ans

Quand vous pensez à votre propre situation dans 10 ans, êtes-vous... ?

	16-19 oct. 2013 (%)	18-19 déc. 2015 (%)
TOTAL Optimiste	57	53 (-4)
• Très optimiste	8	9 (+1)
• Plutôt optimiste	49	44 (-5)
TOTAL Pessimiste	41	46 (+5)
• Plutôt pessimiste	26	30 (+4)
• Très pessimiste	15	16 (+1)
<i>Ne se prononcent pas</i>	<i>2</i>	<i>1</i>
TOTAL	100	100

Le sentiment sur la coexistence des différents groupes socioculturels dans dix ans

Quand vous imaginez la France dans 10 ans, pensez-vous que les différents groupes qui composent la France vivront... ?

	16-19 oct. 2013 (%)	18-19 déc. 2015 (%)
Ensemble, en bonne entente	17	13 (-4)
Ensemble, avec des tensions	37	42 (+5)
Séparés, en bonne entente	10	13 (+3)
Séparés, avec des tensions	35	31 (-4)
<i>Ne se prononcent pas</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
TOTAL	100	100
TOTAL Ensemble	54	55 (+1)
TOTAL Séparés	45	44 (-1)
TOTAL En bonne entente	27	26 (-1)
TOTAL Avec des tensions	72	73 (+1)

L'anticipation des tensions entre les différents groupes socioculturels à l'avenir

Entre quels types de groupes pensez-vous que les tensions seront les plus fortes à l'avenir ? En premier ? En second ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
Entre les différentes appartenances religieuses	47	65
Entre les différent(e)s partis / tendances politiques	23	52
Entre les différentes catégories socioéconomiques	19	47
Entre les différentes générations	7	20
Entre les différents territoires	4	15
<i>Ne se prononcent pas</i>	–	1
TOTAL	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses.

Le groupe socioculturel d'identification

Vous personnellement, quel est le groupe auquel vous vous identifiez le plus ? En premier ? En second ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
Ceux qui sont de la même génération que vous	31	57
Ceux qui partagent la même situation socioéconomique que vous	27	56
Ceux qui partagent les mêmes convictions politiques que vous	19	33
Ceux qui habitent dans le même quartier/village que vous	13	32
Ceux qui ont la même religion que vous	6	13
<i>Ne se prononcent pas</i>	4	5
TOTAL	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses



ANNEXE 2

PROGRAMME DU SÉMINAIRE « FRACTURES, IDENTITÉS, MIXITÉS »

Mettre en débat le diagnostic sur les fractures de la société française et formuler des propositions utiles à l'attention des acteurs publics, tel a été l'objectif de ce cycle de séminaires organisés à France Stratégie de mars à juillet 2015 et coordonnés par Gilles Bon-Maury. L'interdisciplinarité a été privilégiée pour interroger ces fractures sous différents angles et proposer une analyse globale et des réponses transversales.

1. Comprendre et combattre les peurs qui traversent la société française

26 mars 2015

Violences, sentiment d'insécurité : quelles fractures, quelles réponses ?

- Michaël Foessel, professeur de philosophie à l'École polytechnique
- Michel Marcus, délégué général du Forum français pour la sécurité urbaine
- Philippe Robert, sociologue, directeur de recherche émérite au CNRS (CESDIP, Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales)

2 avril 2015

Chômage, déclassement, trajectoires sociales : quelles fractures, quelles réponses ?

- Patrick Cingolani, professeur de sociologie, université Paris Diderot
- Michel Debout, psychiatre, auteur de *Le Traumatisme du chômage* (Atelier, 2015)
- Philippe Guibert, sociologue, coauteur de *Le Descenseur social* (Plon, 2006)
- Louis-André Vallet, sociologue, Sciences Po

9 avril 2015

Insécurité culturelle : quelles fractures, quelles réponses ?

- Laurent Bouvet, professeur de science politique, université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines
- Aymeric Patricot, enseignant, auteur de *Les Petits Blancs* (Plein jour, 2013)
- Robert Frank, historien, auteur de *La Hantise du déclin* (Belin, 2014)

16 avril 2015

Inégalités générationnelles : quelles fractures, quelles réponses ?

- Claudine Attias-Donfut, sociologue, ancienne directrice de recherche à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
- Louis Chauvel, sociologue, auteur de *Le Destin des générations* (Presses universitaires de France, 2014)
- Camille Peugny, sociologue, auteur de *Le Destin au berceau* (Seuil, 2013)

23 avril 2015

Les citoyens et leurs institutions : quelles fractures, quelles réponses ?

- Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Anne Muxel, directrice de recherche en science politique au CNRS (CEVIPOF/ Sciences Po)
- Alexis Spire, directeur de recherche en sociologie au CNRS (IRIS, Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux / EHESS, École des hautes études en sciences sociales)

21 mai 2015

Inégalités territoriales : quelles fractures, quelles réponses ?

- Daniel Béhar, géographe, université Paris-Est-Créteil-Val-de-Marne, Institut d'urbanisme de Paris
- Martine Berger, géographe, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Mohamed Hilal, géographe, Institut national de la recherche agronomique (INRA)
- Stéphane Cordobes, responsable de la prospective et des études du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

2. Réussir les mixités et consolider ce que la société française a en partage

28 mai 2015

Ghettos communautaires : quelles fractures, quelles réponses ?

- Sophie Body-Gendrot, politologue, CNRS (CESDIP, Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales)
- Didier Lapeyronnie, sociologue, CNRS (GEMASS, Groupe d'étude des méthodes de l'analyse sociologique de la Sorbonne)
- Fabrice Peigney, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

4 juin 2015

Affirmer la laïcité

- Nicolas Cadene, rapporteur général de l'Observatoire de la laïcité
- Vincent Valentin, professeur de droit public, Sciences Po Rennes
- Valentine Zuber, historienne, sociologue, École pratique des hautes études (EPHE)

11 juin 2015

Réussir la mixité à l'école

- Nathalie Mons, présidente du Conseil national de l'évaluation du système scolaire
- Lucas Gruez, coordinateur pédagogique au collège Albert Samain de Roubaix
- Marie Rose Moro, psychiatre, maison des adolescents de l'hôpital Cochin

18 juin 2015

Les ressorts de l'islamophobie

- Raphaël Liogier, sociologue, IEP d'Aix-en-Provence, directeur de l'Observatoire du religieux
- Nadia Marzouki, politiste, Centre d'études sociologiques et politiques Raymond-Aron
- Vincent Tiberj, politiste, Centre d'études européennes de Sciences Po Paris
- Marie-Anne Valfort, maître de conférences au Centre d'économie de la Sorbonne

25 juin 2015

Les ressorts de l'antisémitisme

- Pierre Birnbaum, auteur de *Sur un nouveau moment antisémite* (Fayard, 2015)
- Gilles Clavreul, délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme
- Nonna Mayer, politologue, Sciences Po Paris

2 juillet 2015

Protéger les jeunes du risque d'endoctrinement antirépublicain

- Dounia Bouzar, anthropologue, Centre de prévention contre les dérives sectaires liées à l'Islam
- Jean-Yves Camus, politologue, Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)
- Jean-Pierre Laffite, magistrat, chargé de mission au Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG CIPD)



Directeur de la publication :

Jean Pisani-Ferry, commissaire général

Directeur de la rédaction :

Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction :

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup, Valérie Senné

Contact presse :

Jean-Michel Roullé, directeur du service Édition-Communication-Événements
01 42 75 61 37, jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

DERNIÈRES PUBLICATIONS ET ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Ce rapport est publié sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.