

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

NOTE D'INTRODUCTION AU DÉBAT NATIONAL



QUELLE
FRANCE
10 DANS
ANS ?

SEPT.
2013

Quel modèle républicain ?

La France, comparativement à certains de ses voisins européens, demeure un pays homogène sur le plan de l'accès aux ressources (services publics, prestations sociales), de la distribution des infrastructures et de la répartition des revenus. De plus, son modèle social est apprécié par la majorité de ses habitants, qui le considèrent comme globalement égalitaire. Néanmoins, les principes fondateurs de notre modèle républicain gagneraient à s'adapter aux évolutions qui ont transformé la société et les relations sociales, et changé notre rapport au politique et aux institutions. La mondialisation économique et culturelle, la construction européenne ainsi que les bouleversements démographiques ont rendu la société plus complexe, engendré des peurs et créé de nouvelles aspirations. Alors qu'elles sont de moins en moins acceptées, les inégalités sociales et territoriales persistantes ainsi que les discriminations liées au sexe, à l'orientation sexuelle ou à l'origine alimentent un sentiment d'injustice et

de cohésion sociale dégradée. Par ailleurs, se développe une multiplicité des appartenances et des identités individuelles et collectives, gage de liberté mais aussi, pour certains, d'incertitude. Enfin, la participation à la vie publique ne se cantonne plus au vote et à l'adhésion à la démocratie représentative : d'autres formes d'engagement citoyen se font jour. Il convient donc d'accompagner ces changements afin de lutter contre la perte de confiance dans les institutions (gouvernement, pouvoirs locaux, école) et dans les acteurs privés comme l'entreprise. À terme, il s'agit de garantir l'adhésion de tous à un projet commun, en s'appuyant sur les savoir-faire et les mérites de chacun. Le modèle républicain, sans nul doute, porte en lui les ressources pour s'adapter à cette société plurielle dans ses composantes comme dans ses attentes, une adaptation qui devra aller de pair avec l'amélioration de notre modèle social (se reporter à la note "Quel modèle social dans 10 ans ?").

INTRODUCTION

Le modèle républicain français s'est construit sur un socle fondamental caractérisé par l'affirmation de l'égalité de tous, la neutralité de l'État vis-à-vis des appartenances privées et l'universalisme. La solidarité sur l'ensemble du territoire et la volonté de créer une adhésion nationale à un projet commun à tous les individus et tous les groupes figurent également parmi ses valeurs fondatrices.

À l'origine, les principes républicains, assurant la construction et la préservation d'un bien commun, s'inscrivaient dans le cadre de référence suivant :

- **un corps national envisagé comme homogène** ;
- une participation à la vie publique essentiellement fondée sur le **vote et la représentation**, et une inclusion sociale passant par des **institutions fortement structurées** (école, armée, lieu de travail, famille, etc.) ;
- une organisation uniforme de la puissance publique sur tout le territoire, autour d'un **État centralisé**.

Cet idéal d'unité républicaine, qui avait été complété après 1945 par la construction d'un État-providence, s'est ensuite progressivement fragilisé, du fait d'importants changements politiques, démographiques, sociaux et économiques. La société est en effet devenue de plus en plus complexe et, à certains égards, plus hétérogène, en raison des vagues d'immigration successives notamment, ce qui bouleverse un grand nombre de repères et donc les liens sociaux dans leurs formes classiques.

De plus, on observe, conjuguée à la disparition des grandes idéologies qui structuraient la vie publique et privée, une forte **diversification des appartenances individuelles** (parti politique, syndicat, communauté religieuse, famille, village, quartier, etc.), créant à la fois plus de liberté individuelle, mais aussi de nouvelles formes d'inquiétude. Ainsi, chacun se vit aujourd'hui au travers de multiples identités, à la fois comme un travailleur, un parent, un sportif, un citoyen ou encore un membre d'association. Vectrices de liberté, ces appartenances multiples – qui se révèlent parfois fragiles – peuvent aussi aboutir à des phénomènes de "désaffiliation", c'est-

à-dire de mise en retrait de la société, notamment pour ceux qui ne sont pas intégrés dans les sphères les plus valorisées, et en particulier celle du travail.

À ces tendances longues s'ajoute une **fragilisation du lien social plus conjoncturelle**. Du fait de la crise économique déclenchée en 2008, on déplore une persistance, voire un creusement des inégalités, entre catégories sociales mais aussi entre territoires : certains se caractérisent par un dynamisme important, d'autres au contraire concentrent les difficultés ou sont déclinants, se vident de leur population et sont moins bien couverts par les services publics. Ces disparités, alliées à un chômage important et une compétition croissante pour l'emploi, nourrissent le **sentiment d'une société désunie et une moindre confiance en l'avenir**.

Dans un tel contexte, ce malaise est entretenu par le fait que l'État ne peut plus, à lui seul, élaborer les politiques publiques et délivrer l'ensemble des services publics. Il doit travailler en partenariat avec les différents échelons locaux comme avec les acteurs sociaux et les acteurs privés ; il doit en outre s'articuler avec le niveau européen. L'enchevêtrement des responsabilités contribue ainsi à une certaine **perte de confiance dans le pouvoir démocratique**, alors même que la non-résorption des inégalités accroît les attentes vis-à-vis de la puissance publique.

Certes, les politiques publiques et les principes de l'action publique ont été, depuis trente ans, partiellement modifiés pour s'adapter à ces évolutions, par exemple *via* la décentralisation et l'adoption de mesures plus catégorielles comme la parité en politique ou la démocratie participative. Cependant, le sentiment de fragilisation de la cohésion sociale demeure fort au sein de la population, nous invitant à **poursuivre la réflexion sur notre conception du vivre ensemble** dans un monde en rapide évolution. Il nous faut en effet répondre au double défi posé au **sentiment d'appartenance à un destin commun** : le premier concerne notre **rapport aux autres** dans une société vue comme moins homogène ; le second interroge la **participation citoyenne et le rapport de l'individu aux institutions**.

CONSTATS

LA SENSIBILITÉ CROISSANTE AUX INÉGALITÉS ET L'AFFIRMATION DE L'INDIVIDU FRAGILISENT LE LIEN SOCIAL

Alors que la France de 2013 est moins inégalitaire que celle qui a forgé notre modèle républicain, la population est aujourd’hui plus sensible aux disparités.

Ainsi, si la France reste un pays globalement égalitaire (son coefficient de Gini¹ se situe autour de 0,3, au niveau de la moyenne européenne), une large majorité de la population (88 %) juge que les inégalités se creusent au sein de la société française. Ce fait n'est certes pas nouveau, puisque ce chiffre est le même qu'en 1993. Les inégalités étant considérées par les Français comme l'un des facteurs majeurs portant atteinte à la cohésion sociale, le ressenti d'un délitement du lien social est continuellement nourri. Ces inégalités sont d'autant moins tolérées par la majorité des Français qu'elles ne leur semblent pas résulter des mérites et des talents individuels².

Notons que l'écart entre les inégalités objectives et les inégalités perçues peut être grand³. Toutes les disparités ne sont pas automatiquement un facteur d'affaiblissement de la cohésion de la société. Certaines d'entre elles, en fonction de l'évolution des valeurs dominantes, sont en effet perçues par la population comme une atteinte importante à l'unité du corps social. Ainsi, durant la dernière décennie, les Français semblent avoir davantage pris conscience des phénomènes de discrimination et les considèrent plus souvent comme insupportables.

Une disparité spatiale importante crée de plus en plus un sentiment de relégation

Contrairement à d'autres pays européens, la France ne fait pas l'objet de fractures territoriales majeures. En effet, elle est non seulement protégée des tentations sécessionnistes ou régionalistes, mais elle bénéficie, dans l'ensemble de ses régions, d'une cohérence globale du niveau de vie et d'infrastructures de qualité. Néanmoins, l'idéal d'unité territoriale, qui est l'un des piliers fondamentaux du modèle républicain, a été confronté à de nouvelles dynamiques, voire remis en question depuis cinquante ans.

Les régions françaises connaissent des dynamiques démographiques très différentes (figures 1 et 2). Par exemple, au-delà des évolutions du nombre d'habitants par territoire, le nombre de personnes de 60 ans et plus augmentera dans l'ensemble des régions (en particulier l'outre-mer), alors que celui des moins de 20 ans ne progressera que dans la moitié d'entre elles (notamment en Languedoc-Roussillon, en Midi-Pyrénées ou en Bretagne) d'ici 2040. Ces évolutions se conjuguent à des dynamiques économiques tout aussi inégales. Or, dans un contexte de compétition croissante entre territoires en France mais aussi au sein de l'Europe, certains des territoires parmi les plus attractifs acceptent difficilement les dispositifs de péréquation.

FIGURE 1 : TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS DE LA POPULATION PAR RÉGION ENTRE 2007 ET 2040 (EN %)

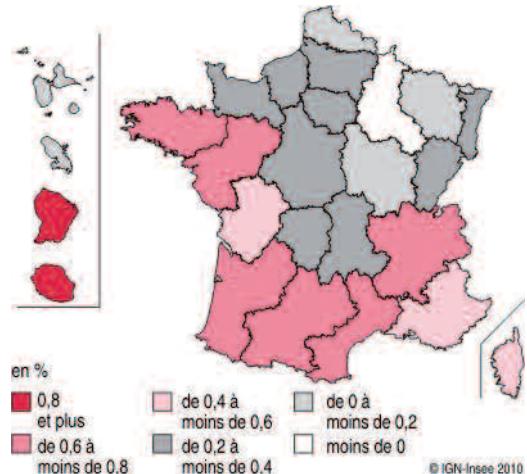
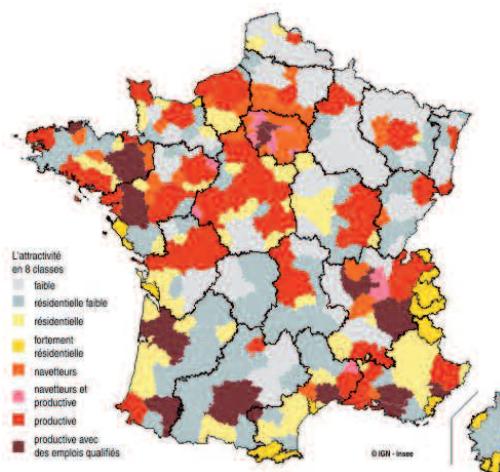


FIGURE 2 : ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES



Source : Insee.

1. Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de revenus. Il varie entre 0 (situation d'égalité parfaite) et 1 (situation la plus inégalitaire possible). L'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

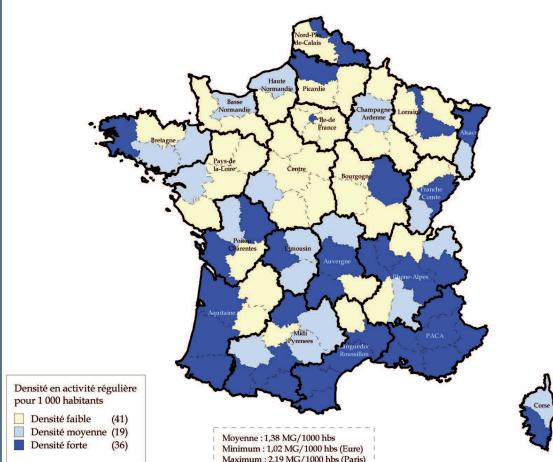
2. Hoibian S. [2012], "Les Français se sentent intégrés dans une société qu'ils jugent pourtant fragmentée", CRÉDOC, Note de synthèse, n° 5, octobre.

3. Forsé M., Galland O. [dir.] [2011], *Les Français face aux inégalités et à la justice sociale*, Armand Colin.

Ces disparités entre grands ensembles territoriaux s'ajoutent à des inégalités, voire à des ségrégations spatiales infraterritoriales. Les zones rurales ont perdu beaucoup de leurs habitants et la croissance urbaine qui en a découlé s'est faite sur un mode contrasté, les espaces pavillonnaires périurbains – occupés par les classes moyennes – s'opposant aux banlieues des grandes villes où résident davantage les populations défavorisées.

Cette évolution n'a pas été pleinement accompagnée par les ressources publiques. Les individus, selon le territoire où ils résident, subissent de fortes disparités d'accès aux services publics : ces derniers se retirent des zones rurales sans pour autant couvrir correctement les nouvelles zones urbanisées. Par exemple, en matière de santé, la densité médicale varie fortement d'un département à un autre (figure 3). De même, le nombre d'infirmiers par habitant est trois fois inférieur dans les zones urbaines sensibles que dans l'agglomération de référence⁴.

FIGURE 3 : DENSITÉ DÉPARTEMENTALE
DES MÉDECINS GÉNÉRALISTES EN ACTIVITÉ RÉGULIÈRE
AU 1^{er} JANVIER 2012



Sources : Cnom et Insee.

Il en résulte des perceptions assez tranchées de la part des Français. Si 61 % estiment que "les services publics fonctionnent très bien ou assez bien", une très grande majorité regrette leur manque de personnalisation (71 %) et des inégalités de traitement selon les citoyens (67 %)⁵.

4. Chiffres de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

5. Baromètre de la cohésion sociale 2013, CRÉDOC.

6. Guilluy C. (2010), *Fractures françaises*, Françoise Bourin.

7. Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (2013), *Les données de l'immigration professionnelle et étudiante*, ministère de l'Intérieur.

8. Insee.

9. Source : Ined-Insee (2008), "Trajectoires et Origines".

10. Enquête "Trajectoires et Origines".

11. Le communautarisme s'entend comme la volonté d'obtenir des dérogations au droit commun pour répondre à des particularismes (culturels, religieux, etc.).

Ces phénomènes d'inégalités territoriales sont de moins en moins bien acceptés : il s'ensuit un accroissement du **sentiment de relégation**⁶, accentué par l'impossibilité, pour de nombreux individus, d'aller s'installer dans le territoire de leur choix – on parle d'**immobilité géographique contrainte**.

La diversité croissante de la population occasionne des peurs et des discriminations

La cohésion sociale est fragilisée par le sentiment de rejet lié à l'accroissement de la diversité de la société française, dans un contexte économique tendu. En effet, si la France n'est plus un très grand pays d'immigration (depuis la fin des Trente Glorieuses les flux entrants se sont stabilisés autour de 200 000 migrants annuels, essentiellement pour des motifs familiaux), son histoire continue d'en faire une société aux multiples cultures. Ainsi, selon le recensement de 2009, 5,4 millions d'immigrés résident en France, qu'ils aient acquis ou non la nationalité française, soit 8,4 % de la population. Environ la moitié de ces immigrés est arrivée avant 1974⁷. Les origines des flux d'immigration se transforment progressivement : en 1999, près de 45 % des migrants étaient originaires d'Europe. Dix ans après, ils n'étaient plus que 38 %. La part des personnes originaires d'Afrique est passée de 39 % à 43 %, tandis que celle des Asiatiques a augmenté de 13 % à 14,5 %⁸.

En outre, les pratiques religieuses sont de plus en plus diverses. Ainsi, parmi la population âgée de 18 à 50 ans et résidant en métropole, 45 % des personnes se déclarent agnostiques ou athées, 43 % catholiques et 8 % musulmanes⁹. Or, on note depuis plusieurs décennies une nette prise de distance vis-à-vis de la religion, tout particulièrement au sein de la population majoritaire et chez les descendants de couples mixtes. Dans ce contexte, la forte religiosité des immigrés et de leurs enfants est facilement perçue comme hétéronome. 43 % des immigrés se déclarant de religion musulmane¹⁰, les appréhensions se concentrent sur l'Islam.

Cette diversité visible croissante entraîne une crainte de revendications communautaristes¹¹ ou d'enfermements communautaires. Par exemple, en 2011, 51 % des personnes interrogées estimaient que les musulmans formaient

un groupe “à part” (contre 44 % en 2009), bien que les enquêtes contredisent l’existence d’un “entre soi” spécifique aux musulmans dans le choix des amis et conjoints. De même, le port du voile constituait un problème pour 75 % des personnes interrogées en 2012 (contre 68 % en 2011)¹². Si ce malaise est présent dans l’ensemble de l’Europe, la tension est plus forte en France, qui professe strictement la relégation de la religion à la sphère privée. Cette conception crée une tension avec certaines pratiques religieuses visibles dans l’espace public.

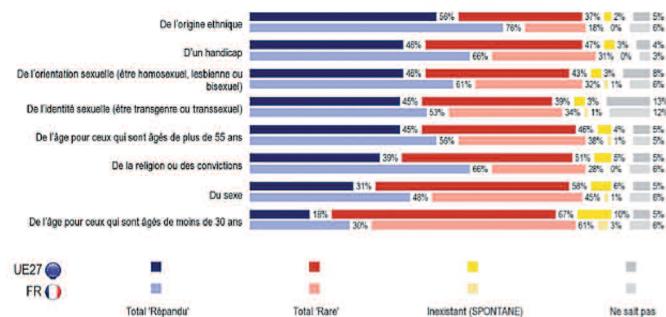
Cependant, bien que la crainte du communautarisme ne doive pas être sous-estimée, les inégalités et les discriminations posent un problème bien plus grand à la cohésion sociale. L’injustice de certaines situations entraîne une image dégradée du vivre ensemble, tant chez ceux qui en souffrent que chez ceux qui en sont témoins¹³. Ce sentiment semble particulièrement fort en France comparativement à la moyenne européenne (figure 4). Les exemples de discriminations de moins en moins acceptées sont nombreux.

Plus précisément, à niveau de diplôme équivalent, les immigrés issus des pays hors Union européenne connaissent des taux d’activité plus faibles et des taux de chômage plus élevés que la moyenne. Ces immigrés sont également très concentrés dans certains métiers et secteurs d’activité bénéficiant de peu de prestige. Leurs difficultés d’intégration économique se perpétuent chez leurs descendants, qui souffrent de difficultés spécifiques, entre autres en matière d’accès au logement et de réussite scolaire.

De leur côté, les inégalités hommes/femmes, bien qu’elles aient diminué depuis quarante ans, sont de plus en plus ressenties comme inacceptables. Cela concerne en particulier les écarts de salaire (selon l’Insee, les femmes sont toujours moins payées que les hommes, que ce soit dans le public – 18 % d’écart – ou dans le privé – 28 %), le temps partiel subi, le niveau de leur pension de retraite, ou encore la distribution des temps de vie (les femmes consacrent chaque jour une heure trente de plus aux tâches domestiques et parentales que les hommes). D’autres discriminations, liées à l’orientation sexuelle ou au fait de souffrir d’un handicap, sont également considérées comme intolérables. Enfin, on peut citer la sensibilité accrue aux discriminations à l’embauche des seniors ou à l’égard des jeunes, en matière d’accès au logement par exemple.

Ce ressenti s’explique entre autres par l’évolution de l’arsenal juridique contre les discriminations, notamment sous l’influence de l’Union européenne, et par le rôle croissant du militantisme.

FIGURE 4 : RESENTI DES DISCRIMINATIONS



Réponse pour la France et l’UE 27 à la question “Pour chacun des types de discrimination suivants, dites-moi si, selon vous, il s’agit de quelque chose de très répandu, assez répandu, plutôt ou très rare dans votre pays”.

Entre individualisme et individualisation : une nouvelle articulation de l’individu et du collectif qui complexifie la réalité sociale

On constate, en France comme en Europe, un mouvement vers une individualisation des aspirations, qu’il faut interpréter comme la manifestation d’une plus grande liberté individuelle. Comme l’indiquent les enquêtes européennes¹⁴, l’individualisation des attentes ne se traduit pas nécessairement par une montée de l’individualisme. En effet, le souci de l’autre ne fléchit pas (augmentation régulière du bénévolat ou du souci de l’environnement, par exemple).

En revanche, le sentiment d’appartenance est plus divers et plus changeant. Les individus se définissent eux-mêmes par une multiplicité d’appartenances ou d’identités (sexualité, origine ethnique, origine territoriale, etc.), d’ailleurs renforcée par l’essor du numérique et des communautés en ligne. Ainsi, les structures qui charpentait traditionnellement la société se sont transformées (famille, idéologies politiques), voire, pour certaines, affaiblies (judéo-christianisme, patriarcat), remettant en question les ressorts historiques de la cohésion de la société. Ces identités plurielles, en particulier culturelles, peuvent aussi faire l’objet de demandes de reconnaissance dans l’espace public (pratiques religieuses sur le lieu de travail, mises en valeur de la culture régionale, etc.), affaiblissant le sentiment d’unité sociale et, par là même, la confiance dans le pouvoir politique.

12. Commission nationale consultative des droits de l’homme [CNCDH], 2012.

13. CRÉDOC [2013], *Les Français en quête de lien social. Baromètre de la cohésion sociale 2013*.

14. European Values Surveys.

DÉSENCHANTEMENT DÉMOCRATIQUE ET DÉFIANCE VIS-À-VIS DES INSTITUTIONS

Ce malaise autour du lien social se retrouve particulièrement au niveau des institutions, tant politiques que sociales. Sur le plan politique, on constate ainsi une certaine désaffection vis-à-vis des modes traditionnels de participation et un désabusement vis-à-vis de l'action comme du personnel politiques. Cela se traduit par une montée de l'abstention, notamment parmi les jeunes, et du vote extrême, surtout parmi les catégories populaires. La France, comparativement à ses voisins européens, se classe ainsi parmi les pays à faible taux de participation électorale, bien qu'on observe une tendance à la baisse de la participation dans la majorité des pays du continent (figures 5 et 6).

FIGURE 5 : TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

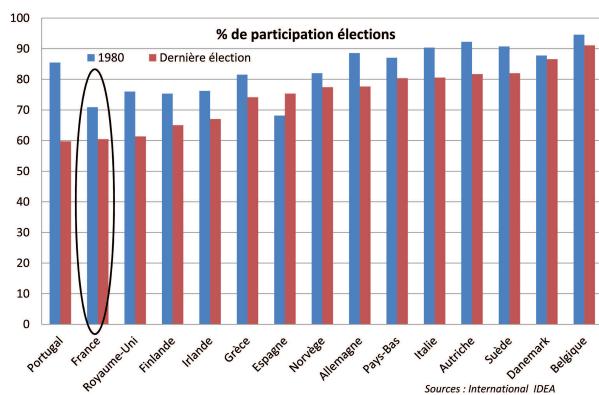
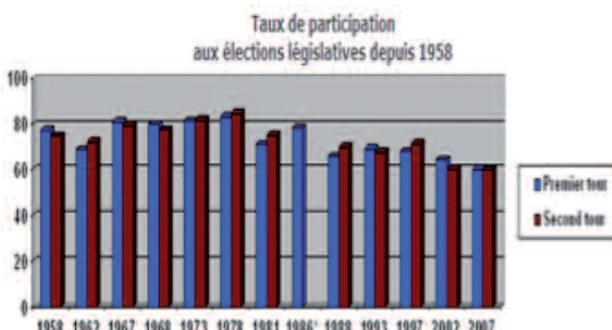


FIGURE 6 : TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES EN FRANCE

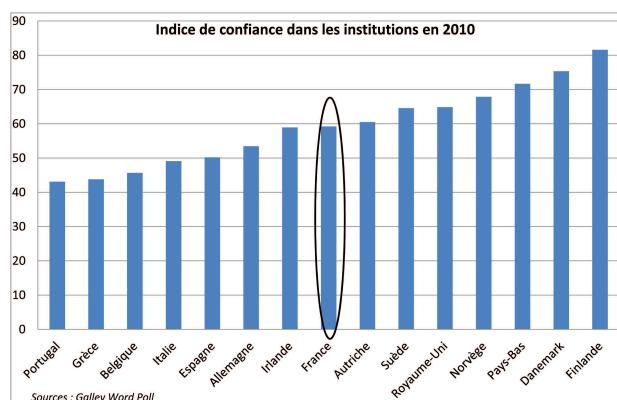


Source : site de l'Assemblée nationale¹⁵.

L'abstention est par ailleurs corrélée aux situations socio-culturelles des individus : à la présidentielle de 2012, 67 % des personnes sans diplôme ont voté aux deux tours contre 83 % des personnes diplômées du supérieur¹⁶. Cet écart traduit notamment un éloignement sensible entre représentants politiques et classes populaires.

Cette défiance des Français à l'égard des élites, des élus et des partis s'est accentuée depuis la crise financière et économique de 2008, leur capacité à agir étant remise en cause. Les citoyens éprouvent de plus en plus le sentiment d'être délaissés par le personnel politique, qu'ils perçoivent comme très éloigné de leurs préoccupations quotidiennes et soumis à des logiques économiques transnationales ou à des intérêts particuliers (lobbies). Notons que cette défiance concerne plus les élus et les partis politiques que les services publics et que, si elle s'accroît tendanciellement, elle est moins forte vis-à-vis des institutions et des responsables locaux.

FIGURE 7 : INDICE DE CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS



Source : Galley World Poll, graphique CGSP.

Note explicative : réponses à la question « Avez-vous confiance dans 1) l'administration centrale ; 2) le système judiciaire et les tribunaux ; 3) les médias ? ». Les réponses sont regroupées en deux catégories : oui-non.

Les autres institutions, qui fondaient le modèle républicain, doivent elles aussi faire face à un désenchantement. À ce titre, l'école et le travail, alors qu'ils constituaient deux leviers fondamentaux de l'intégration sociale au sein de la République, peinent aujourd'hui à satisfaire les Français. En dépit des attentes qu'elle suscite, l'école pâtit en effet d'une crise de confiance : le projet éducatif

15. http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/suffrage_universel/suffrage-participation.asp#participation

16. Source : Insee, enquête "Participation électorale 2012".

a de plus en plus de mal à être défini et les élèves français souffrent d'un mal-être significatif qui ressort fortement dans les enquêtes internationales. Ils sont plus stressés, pessimistes et dépourvus de confiance en eux que leurs homologues européens.

On retrouve ce mal-être dans le monde professionnel, en dépit des attentes profondes des individus dans leur travail, soulignant l'**ambivalence du processus d'individualisation au travail, entre pratiques de ressources humaines et aspirations des travailleurs**. En effet, les entreprises tendent à individualiser leurs pratiques en matière de ressources humaines (rémunérations, évaluation, conditions de travail, gestion des conflits, etc.) pour une meilleure performance organisationnelle. Cette tendance est plus récemment nourrie par l'évolution du rapport que les individus, notamment les plus jeunes, entretiennent avec le travail. En particulier, on observe une relative distanciation vis-à-vis du travail et, surtout, de l'entreprise, qui résulte à la fois de l'individualisation des parcours et de l'évolution de l'organisation du travail. Cette **mise à distance de la vie professionnelle** et la valorisation concomitante d'une logique d'épanouissement individuel s'expliquent notamment par la progression depuis trente ans, et de façon exacerbée chez les jeunes, du chômage, des formes atypiques d'emplois et des processus de déclassement.

Pour autant, cette défiance croissante à l'égard des institutions n'empêche pas de **nouvelles formes de participation et de nouvelles solidarités** d'émerger. Nombreux sont en effet les individus qui souhaitent s'engager au-delà ou à la place du vote, et prendre part aux processus de délibération et de décision collectives visant l'intérêt général ou le bien commun. Ainsi, la propension à manifester s'est accrue ces dernières années (la part des personnes se déclarant prêtes à participer à une manifestation pour défendre leurs idées est passée de 51 % à 59 % entre 2009 et 2012) et la participation demeure fortement structurée dans la vie civile, notamment *via* le monde associatif (en 2012, 41 % des personnes interrogées déclaraient faire partie d'au moins une association)¹⁷.

DIAGNOSTIC PROSPECTIF

L'ensemble de ces constats, qui font état d'un déficit de cohésion sociale, illustre un certain **dérèglement du modèle républicain**, et ce, malgré la mise en place de diverses politiques visant à le renouveler en répondant aux nouvelles attentes des citoyens.

LE PROCESSUS DE RENOUVELLEMENT DE LA LOGIQUE UNIVERSALISTE EST INABOUTI

La France a tenté de trouver un équilibre entre préservation du socle républicain et nécessité de l'adapter. L'importance des principes de laïcité et de neutralité des services publics a été réaffirmée ces dernières années *via* des réglementations plus strictes (école, hôpital, etc.). En outre, le **modèle traditionnel d'intégration à la française**, qui repose en particulier – quoique non exclusivement – sur l'accès à la citoyenneté par l'acquisition de la nationalité, a été en grande partie maintenu.

Pour autant, la France a, dans une certaine mesure, adapté son modèle. Notamment sous l'impulsion européenne, elle a pris diverses mesures ciblées, visant à la fois une redistribution plus égalitaire des ressources et une **reconnaissance de la richesse issue de la diversité**. La loi a ainsi été sollicitée pour garantir l'égalité salariale homme/femme. Par ailleurs, des dispositifs de **discrimination positive** (pourcentage obligatoire de personnes handicapées dans les entreprises, modification des règles de scrutin pour favoriser la parité) ont été adoptés. Ces politiques publiques se sont combinées à des initiatives privées, par exemple sur critères territoriaux (places pour les élèves issus de Zones d'éducation prioritaire dans certaines grandes écoles), d'origine ou de sexe (politiques de responsabilité sociale des entreprises – RSE – des grandes entreprises, etc.), afin d'assurer une plus grande présence des minorités dans ces lieux convoités. Cependant, en lien notamment à un refus toujours assumé des "statistiques ethniques", on déplore encore une **faiblesse des dispositifs de lutte contre les discriminations explicitement liées à l'origine**.

17. Baromètre confiance politique CEVIPOF vague 4 - janvier 2013.

La France a également cherché à **adapter son modèle de participation démocratique**, qui privilégie traditionnellement l'élection. Afin de répondre à un souci croissant de rapprochement des citoyens et de leurs élus, des dispositifs de concertation – adaptés au contexte local ou à des questions spécifiques – impliquant la population (conseils de quartier, etc.) ou ses représentants (associations, syndicats, etc.) ont été progressivement adoptés dans plusieurs domaines : la vie locale, l'environnement et l'aménagement du territoire, les débats sur les choix scientifiques et techniques, et la modernisation des services publics, etc. Cette participation directe des citoyens reste toutefois plutôt absente des grandes questions sociales et économiques ; elle est par ailleurs très diversement sollicitée sur le territoire.

L'ARTICULATION ENTRE POUVOIRS LOCAL, NATIONAL ET EUROPÉEN NE SIMPLIFIE PAS LE RAPPORT ENTRE LE CITOYEN ET LES POUVOIRS PUBLICS

La République a accéléré le processus de décentralisation afin de s'adapter aux problématiques locales grâce au transfert progressif de nombreuses compétences de l'État aux collectivités territoriales. Ce mouvement s'inscrit du reste dans une **vision européenne de valorisation du local**, notamment à travers le déplacement au niveau régional des politiques des Fonds structurels communautaires.

L'efficacité d'un tel système territorial multiacteurs et multiniveaux, tant sur le plan de la démocratie que sur celui de la gestion des finances publiques, est conditionnée par la cohérence et la clarté de la répartition des compétences. Or, les étapes de la décentralisation ont plutôt accru la complexité du système – chaque acteur public exerçant peu ou prou les mêmes compétences que les autres –, ce qui l'a rendu opaque, sous-éfficace et peu efficient aux yeux du citoyen. En outre, le fait d'avoir, pour servir des objectifs de bonne gestion publique, déplacé au niveau intercommunal le lieu d'exercice de certaines responsabilités municipales peut être perçu comme contradictoire avec l'aspiration à la participation

citoyenne, puisque les intercommunalités ne sont pas élues au suffrage universel direct.

Par ailleurs, dans un tel système, aucun acteur ne peut agir seul et l'action partenariale (État, Europe, collectivités territoriales, responsables économiques, scientifiques, etc.) est devenue la règle. Les responsabilités publiques peuvent ainsi donner l'impression de se diluer entre les différents échelons, ce qui entraîne une incompréhension, une perte de légitimité des pouvoirs publics et une multiplication de "pouvoirs faibles" au niveau local. La clarification et la simplification du système territorial permettraient de mieux faire coopérer les acteurs publics et privés, et d'accroître la confiance dans les institutions, puisqu'elles seraient plus lisibles et plus efficaces.

LE RÔLE DES GRANDES INSTITUTIONS VECTRICES DE VIVRE ENSEMBLE MÉRITE D'ÊTRE REPENSÉ

Le projet collectif et les valeurs associées aux institutions républicaines, qui s'incarnent aussi dans la méritocratie scolaire et l'accomplissement personnel au travail, n'ont pas évolué dans un sens qui favoriserait la cohésion sociale. Le cas de l'école est spécifique, car cette institution constitue pour de nombreux citoyens le fondement du modèle républicain en offrant à chacun des chances égales de démontrer et développer ses mérites individuels. Les Français attendent ainsi toujours beaucoup de cette institution, qu'ils perçoivent comme un pilier essentiel du vivre ensemble. Or, la comparaison internationale¹⁸ nous montre que les pays où les individus considèrent que l'école est juste sont également ceux dans lesquels on souhaite le plus que les diplômes définissent les positions sociales, et également ceux dans lesquels la lutte pour les places scolaires est la plus forte. Si, au niveau individuel, une forte correspondance entre les titres scolaires et les emplois peut apparaître bénéfique, l'emprise du diplôme sur les destins professionnels accentue l'exclusion de ceux qui ne détiennent pas de diplôme et durcit la compétition interindividuelle dans le monde scolaire, affaiblissant dès lors la cohésion sociale au niveau agrégé. En ce sens, l'école française se caractérise

18. Dubet F., Duru-Bellat M., Veretout A. (2010), *Les sociétés et leur école : emprise du diplôme et cohésion sociale*, Seuil.

davantage par l'objectif de construction des élites scolaires et sociales que par celui de la promotion sociale et de l'inclusion de tous dans la vie sociale¹⁹.

Par ailleurs, l'entreprise, qui incarnait autrefois un lieu de travail unique tout au long de la vie adulte, se limite de plus en plus à une simple étape dans un parcours professionnel plus varié. La multiplication des transitions professionnelles participe inévitablement à la distension du lien entre les salariés et leur entreprise, et entre les salariés, tendance que les formes traditionnelles de solidarité, tel le syndicalisme, peinent à prendre en compte. La réhabilitation du sentiment d'appartenance à l'entreprise comme projet collectif passe donc par de nouvelles formes de valorisation du collectif dans l'entreprise (économie sociale et solidaire, responsabilité sociétale de l'entreprise, participation des salariés à la gouvernance, adhésion à une "culture d'entreprise", etc.). Mais cette refondation, qui repose nécessairement sur une pluralité de registres, ne progresse qu'à pas mesurés. C'est pourquoi la reconstruction du bien commun dans l'entreprise passe par une conciliation des aspirations de chacun avec la nécessité d'un projet collectif et, singulièrement, par un renouveau des formes de démocratie sociale.

Plus globalement, la reconstruction des institutions publiques (école, justice, police, etc.) passe sans doute par un travail de prise en compte des attentes des individus. Celui-ci pourrait résulter d'une réappropriation des débats de fond par les citoyens, au-delà des organisations représentatives en général et des représentants de chaque champ en particulier (par exemple les enseignants dans le cas de l'école). Élaborer une destinée commune requiert de définir ensemble un projet collectif pour ces institutions. Par exemple, la crise de l'école n'est pas uniquement scolaire ; elle résulte des difficultés à faire débattre les citoyens sur un projet commun de société.

GRANDES OPTIONS

QUELLE PRISE EN COMPTE DU PLURALISME DE LA SOCIÉTÉ DANS LE CADRE RÉPUBLICAIN ?

La lutte contre les disparités socioéconomiques et spatiales, qui sont de moins en moins acceptées en France et font peser une menace sur le lien social, ne peut se résumer à un ensemble de politiques uniformes pour l'ensemble de la population et du territoire : l'approche universaliste, neutre à l'égard des différences de sexe ou d'origine sociale, culturelle ou territoriale, mais aussi indifférente aux barrières dont celles-ci s'accompagnent, ne semble plus pouvoir être la règle aujourd'hui. En matière de politiques publiques, il s'agit d'aller vers une obligation de résultats, et non plus seulement de moyens.

Les trois options présentées ci-dessous, qui proposent d'adapter le modèle républicain historique à la société plurielle, ne sont pas exclusives ; elles peuvent se révéler plus ou moins pertinentes en fonction des secteurs considérés. Elles visent toutes trois à permettre une meilleure intégration de tous en prenant davantage en compte les parcours individuels.

- **Option 1 : accroître la reconnaissance de la diversité culturelle, linguistique et territoriale, en valorisant certains contenus culturels (traditions, patrimoine musical, pictural, littéraire, etc.), ainsi que certaines compétences particulières (par exemple linguistiques) dans le cadre scolaire ou professionnel²⁰.**
- **Option 2 : mettre en place des dispositifs adaptés afin de faciliter, voire de garantir à tous, une égalité d'accès au droit commun et aux ressources (par exemple, prévoir des interprètes dans certaines administrations, adapter les emplacements ou les horaires d'ouverture des services publics en fonction des territoires et des rythmes de vie). Ces dispositifs sont ciblés selon des critères ethniques, sociaux, culturels, de sexe et territoriaux.**

19. L'enquête Pisa montre que la France est un des pays où l'école reproduit le plus les inégalités sociales.

20. Houard N., Naves M.-C. (2011), "La prise en compte de critères ethniques et culturels dans l'action publique, une approche comparée", *La note d'analyse*, n° 220, Centre d'analyse stratégique, avril.

■ **Option 3 : envisager des accommodements plus ou moins larges par rapport à la règle commune en créant des droits spécifiques grâce à des mécanismes de discrimination positive ciblant des minorités ou certains territoires et populations (zones franches, quotas, etc.).** De tels dispositifs pourraient être conçus comme explicitement temporaires et faire l'objet d'expérimentations.

■ Avantages et inconvénients

Depuis les années 1980, à des rythmes et des degrés divers selon les pays, les politiques publiques de réduction des discriminations et des violences liées à l'origine, la religion, l'orientation sexuelle ou le genre se sont multipliées et ont eu des résultats positifs. Elles sont de trois types :

- ▶ actions pour le passage d'une égalité de droits (dans la loi) à une égalité de fait (dans les pratiques). Ces mesures ont ciblé les femmes comme les minorités dites visibles et les minorités sexuelles ; de plus, des mesures de péréquation ont été mises en place entre territoires ;
- ▶ reconnaissance de nouveaux droits, en particulier de droits civils dont ont bénéficié les couples homosexuels (mariage, filiation) ;
- ▶ reconnaissance des particularismes (faire connaître des traditions culturelles régionales ou extra-européennes...) – elle vise, sous certaines conditions, à permettre à des groupes (culturels, religieux ou autres) de se sentir mieux ou de mieux s'intégrer dans une société dont les normes dominantes leur sont étrangères.

Loin d'être exclusifs les uns des autres, ces trois types de mesures peuvent aller de pair.

Ces mesures de ciblage qui ont montré leur efficacité pour réduire les inégalités peuvent néanmoins occasionner des stigmatisations, voire être perçues comme sources de "discrimination à l'envers" ou d'enfermement communautaire. Le risque de fragiliser la cohésion républicaine existe également par le biais d'un accroissement des revendications de spécificités. Ainsi, la reconnaissance des diversités culturelles se trouve parfois contestée dans des pays qui les ont promues (Amérique du Nord, Pays-Bas, Allemagne, etc.).

■ Questions à mettre en débat

- ▶ Comment faire de l'école un lieu de valorisation des compétences individuelles (langue arabe, langue corse, sport, etc.) et de l'apprentissage de la différence, tout en assurant une meilleure réussite de tous ?

- ▶ Quelle prise en compte des particularismes et des demandes individuelles dans l'organisation et le fonctionnement des services publics ? Comment mieux gérer le fait religieux, notamment au travail et à l'école ?
- ▶ Comment limiter les différents types de discriminations au travail, dans le logement, la santé, etc. ?
- ▶ Comment améliorer la mesure et la connaissance de la diversité, notamment ethnique ?
- ▶ Faudrait-il poursuivre l'adoption de politiques de discrimination positive en faveur des femmes, des minorités, ou des populations défavorisées ? Dans quels champs d'action publique ?
- ▶ Faudrait-il élargir les politiques de développement des banlieues au monde rural (accès aux loisirs, aide au retour à l'emploi, etc.) ? Comment y associer le monde économique et le secteur associatif, notamment sportif et culturel ?
- ▶ Faudrait-il faciliter l'acquisition de la nationalité française par les étrangers ? À quelles conditions ?
- ▶ Faudrait-il et, si oui, comment accorder des ressources spécifiques à certains départements ou régions situés en zone périurbaine ou rurale, mais n'appartenant pas aux Zones urbaines sensibles ?

QUELLES POLITIQUES POUR ASSURER LA PARTICIPATION DE TOUS À LA VIE PUBLIQUE ET SOCIALE ?

La démocratie représentative, ou indirecte – qu'il ne s'agit pas de remettre en cause –, ne semble plus suffisante pour permettre la participation de tous à la vie de la cité. L'organisation territoriale actuelle, difficilement lisible, n'inspire pas confiance en l'efficacité de l'action publique et ne suscite qu'un intérêt relatif pour les périodes d'élections locales. L'abstention et la montée des votes extrêmes témoignent d'une défiance vis-à-vis des élus et des gouvernants, mais aussi, pour de nombreux individus, d'une aspiration à d'autres types d'engagement au sein de la société civile elle-même (vie locale, secteur associatif, monde du travail même si l'entreprise n'est pas un espace démocratique au même titre que le reste de la société). Les différentes options ci-dessous ne doivent pas être opposées les unes aux autres : en politique comme au travail, la démocratie participative et, d'une manière générale, les différents engagements citoyens ne sont pas tant une alternative à

la démocratie représentative que des pratiques complémentaires qui concourent à nourrir la représentativité et à la rendre plus légitime.

■ **Option 1 : refonder la démocratie représentative tout en clarifiant les compétences des différents acteurs publics.** Ce choix considère que la démocratie représentative, à la fois politique et sociale, doit rester le socle de notre système de décision, même si ses règles doivent en être redéfinies :

- ▶ en remaniant l'organisation des échelons du vote/de la représentation (pour qui vote-t-on ? maire, président d'agglomération, président de conseil général, président de région, député, président de la République, etc.) ;
- ▶ en clarifiant les champs d'action des pouvoirs publics, des collectivités locales jusqu'à l'Union européenne (simplification des domaines de compétence, affichage plus explicite des projets financés par l'Union, etc.) ;
- ▶ en adoptant des règles nouvelles concernant les élus (moralisation, non-cumul, représentativité, etc.) et le scrutin (vote obligatoire, vote blanc, proportionnelle) ;
- ▶ en élargissant les contours de la citoyenneté (possibilité d'élargir la citoyenneté à 16 ans, d'ouvrir le droit de vote aux élections locales aux étrangers, etc.) ;
- ▶ en améliorant les processus de négociation sociale et en redéfinissant le rôle des représentants des salariés dans le travail.

■ **Option 2 : accroître la démocratie participative.** Ce choix considère que l'implication dans la vie publique doit être ravivée par la démocratie participative et la coproduction de davantage de décisions publiques (jurys citoyens, participation des habitants, etc.). Cette forme renouvelée de démocratie s'attache notamment aux décisions locales, mais également à la définition d'un projet collectif pour les grandes institutions publiques (école, justice, police, etc.) et au travail (consultation des salariés, gouvernance collective, actionnariat salarié, etc.).

■ **Option 3 : développer les engagements alternatifs.** Ce choix repose sur l'idée que la participation citoyenne est aussi une question d'engagement plus global dans la vie sociale et économique (service civique, participation des salariés dans l'entreprise, mécénat de compétences, etc.) et qu'elle passe par de nouvelles formes de participation au lien social (bénévolat, coproduction

du service public, entre autres grâce au numérique, etc.)²¹. Cela permettrait de diversifier les articulations entre l'individuel et le collectif.

■ Avantages et inconvénients

D'un côté, la mise en place de dispositifs de participation obligatoire (service civique, droit de vote) permettrait d'inclure l'ensemble de la population dans une démarche de participation. Toutefois, une telle obligation, comme elle existe par exemple en Belgique, ne renforcerait pas nécessairement le sentiment d'adhésion au système de démocratie représentative.

D'un autre côté, établir des dispositifs de participation citoyenne incitatifs permettrait un rapprochement des institutions et des citoyens, ainsi qu'un renforcement du lien social. Encourager davantage la participation de chacun, sous des formes variées, pourrait aussi être l'occasion de valoriser des parcours atypiques et les jeunes peu intéressés ou en échec scolaire. Cependant, seraient certainement impliqués les individus déjà les plus actifs dans la vie publique et sociale.

■ Questions à mettre en débat

- ▶ Faudrait-il valoriser les formes d'engagement associatif dans les parcours scolaires ?
- ▶ Faudrait-il généraliser les outils de coproduction de la décision publique ?
- ▶ Faudrait-il simplifier les strates des collectivités territoriales tout en leur associant des modes de participation citoyenne plus adéquats ?
- ▶ Faudrait-il accroître la représentativité des gouvernants (faire en sorte que le personnel politique soit plus à l'image de la population) ?
- ▶ Faudrait-il rendre le service civique obligatoire ?
- ▶ Sur quelle base pourrait-on envisager de développer un sentiment d'appartenance à l'entreprise comme projet collectif ? En particulier, comment renouveler les formes de démocratie sociale dans l'entreprise ?
- ▶ Faudrait-il élargir le droit de vote aux jeunes de 16 ans ?
- ▶ Faudrait-il accorder le droit de vote aux étrangers pour les élections locales (communes) ? Pour d'autres élections ?

21. Hamel M.-P. (2013), "Comment utiliser les technologies numériques pour poursuivre l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ?", *La note d'analyse*, n° 317, Centre d'analyse stratégique, janvier.

QUELLE FRANCE 10 DANS ANS ?

Retrouvez les dernières actualités du Commissariat général à la stratégie et à la prospective sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

La Note d'introduction au débat national "Quel modèle républicain ?" - septembre 2013 est une publication du Commissariat général à la stratégie et à la prospective
Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry, commissaire général
Directeur de la rédaction :
Hervé Monange, adjoint au commissaire général
Secrétaire de rédaction : Valérie Senné
Impression : Commissariat général à la stratégie et à la prospective
Dépôt légal : septembre 2013 - N° ISSN : 1760-5733
Contact presse : Jean-Michel Rouillé, responsable de la communication - 01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.rouille@strategie.gouv.fr



Contributeurs : Blandine Barreau, Nicolas Charles, Julien Damon, Annick Guilloux, Marie-Cécile Naves, Mathilde Reynaudi.

Lors du séminaire gouvernemental de rentrée du 19 août 2013, le président de la République a souhaité que soit engagée sans attendre une démarche, largement concertée, visant à définir une stratégie à 10 ans pour notre pays.

La définition d'une telle stratégie recouvre plusieurs objectifs :

- montrer un chemin qui permet à notre pays d'avancer avec des repères et des indicateurs clairement identifiés ;
- engager des choix collectifs qui organisent les transitions majeures ;
- adapter nos politiques et nos instruments en fonction des objectifs visés ;
- ouvrir une large concertation avec l'ensemble des forces vives.

À l'issue du séminaire, le Premier ministre a confié au Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) la préparation de ce projet en identifiant notamment 5 enjeux essentiels : l'avenir du modèle de production, la réforme de notre modèle social, la soutenabilité de notre modèle de croissance, les mutations de la société française et le projet européen.

Le rapport du CGSP sera remis au président de la République et au Premier ministre à la fin 2013. Ce rapport aura en particulier pour ambition de :

- clarifier un certain nombre de perspectives pour les 10 ans à venir au travers d'un diagnostic prospectif se fondant sur des constats le plus possible partagés ;
- proposer parmi les choix possibles un nombre restreint de priorités nationales ;
- fixer autour de ces priorités des objectifs concrets et chiffrés de nature à mobiliser les forces vives et l'ensemble du corps social au-delà d'une seule législature.



Plus d'infos sur www.strategie.gouv.fr



Créé par décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se substitue au Centre d'analyse stratégique. Lieu d'échanges et de concertation, le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.

www.strategie.gouv.fr