

## 37 Une société divisée et affaiblie

### 37. o Résumé de ce chapitre

Le troisième volet de notre site a évoqué la gestion française de quatre grands domaines : l'éducation, l'emploi, les retraites et la santé. On tente ici une synthèse de ces quatre chapitres ; certaines affirmations, parfois tranchées, sont à nos yeux justifiées par les analyses contenues dans ces chapitres.

La France de la Révolution opposait au monde des privilèges ceux du labeur et de la taille. Puis l'industrialisation fit s'affronter les propriétaires du capital productif aux prolétaires. La nécessité d'une protection sociale a grandi pour devenir criante lors de la crise économique des années trente. Il fallut cependant attendre la Libération pour que soit édifié notre État-providence. En couvrant le risque du chômage, en finançant les dépenses de santé et les retraites et en assurant une éducation poussée, la société française entendait prévenir les affrontements qui avaient ensanglanté son histoire et, au cours des « trente glorieuses », elle bénéficia de ces progrès qui avaient été tant souhaités : l'état de santé de la population comme le niveau d'éducation de la majorité s'améliorèrent ; le nombre de personnes âgées sans ressources chuta.

Mais le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle fit apparaître de nouvelles fractures dans la société française. En tirant parti, au plan mondial, des activités de service comme des nouvelles technologies (voir le **chapitre 21** de notre site), le capitalisme a connu une nouvelle vigueur. L'ouverture sur l'Europe et sur un monde très concurrentiel a plongé la France dans cet univers en mouvement et engendré des effets très positifs ; le produit national s'est accru et l'inflation a disparu. Le secteur privé s'est transformé. Profondément mais durement. Mobilité et flexibilité grandirent apportant progrès mais souffrances.

Les relations d'emploi ont été fragilisées ; le nombre de postes au travail non qualifié a subi une réduction massive ; l'ascension sociale a été ralentie ; le chômage de longue durée s'est développé. Une large fraction des immigrés des années soixante et de ceux qui avaient connu l'échec scolaire, a été comme exclue de notre société et souvent reléguée dans des quartiers urbains que le reste de la population abandonnait.

En même temps, et comme en réaction en face du torrent qui dévalait, les Français devenaient plus autonomes tout en s'accrochant, dans leur majorité, aux concepts propres au « modèle français » (voir le **chapitre 11**), qui donne à l'État un rôle prééminent. Or, face à un monde en mouvement, notre État peinait à évoluer. Sa direction a fini par être dominée par une société trop fermée, les deux grands partis de gouvernement étant contrôlés par un nombre limité de hauts

fonctionnaires. Son *aggiornamento* était également freiné par des formations syndicales corporatistes, dont la fragmentation poussait aux surenchères plus qu'aux négociations.

Au lieu d'engager un débat sur les finalités qui, dans des circonstances tout à fait nouvelles par rapport à celles des années cinquante, devenaient celles de notre énorme appareil social, nos gouvernants ont utilisé les ressources de ce dernier pour développer une culture d'assistance. Et ce ne sont pas les moins bien nantis qui en ont profité au premier chef mais ceux dont la sécurité de l'emploi était garantie ou ceux qui, ayant reçu une bonne formation, s'adaptaient au monde contemporain. Ces catégories ont été les plus grands bénéficiaires des prestations de l'État-providence qu'il s'agisse de la santé (**chapitre 34**), des retraites (**33**) de l'éducation (**31**) voire de l'emploi (**32**). Des corporations, dans le secteur public mais aussi dans le corps médical ou chez les agriculteurs, ont profité d'une gestion soumise à un fort clientélisme pour accroître leurs revenus.

D'avantage résignés à la construction européenne que convaincus de sa nécessité, les gestionnaires de l'État sont restés par trop jacobins et, tandis que les vertus de la décentralisation étaient redécouvertes par les entreprises, elles ne furent, au sein du secteur public, reconnues que tardivement et partiellement. Dans la plupart des domaines, la vie sociale reste administrée ; les citoyens, leurs associations ou les syndicats ne sont associés ni à la conception ni à la gestion. Rigide, cette dernière, s'adapte mal aux besoins changeants des citoyens et gaspille souvent les moyens qui lui sont confiés. Si les auteurs de ce site croient à la nécessité absolue d'un État respecté, ils protestent contre la « défense du service public » lorsqu'elle ne couvre que le conservatisme ou les gaspillages.

Distribution mal contrôlée de prestations — dont le tableau de la **page 13** donne les montants — et gestion inefficace : la France s'est distinguée de la plupart de ses partenaires européens, y compris des plus « sociaux » d'entre eux, en ne parvenant pas à freiner l'accroissement des prestations sociales en proportion du PIB. Éducation et aide au logement comprises, elles absorbent près de 40 % du PIB.

En dépit de ces ressources considérables, l'État-providence n'est pas parvenu à résorber l'exclusion. Pire, il a favorisé son extension. La multitude de mesures prises en faveur de l'emploi, fort coûteuse, en fournit une accablante illustration ; bon an mal an, le chômage a grandi, faute de s'attaquer franchement à sa cause essentielle : le manque d'instruction de base comme de formation professionnelle et continue d'un très grand nombre de nos concitoyens.

La France n'a pas su élaborer et appliquer les politiques — qu'il s'agisse de l'éducation, du logement, de la sécurité et de la représentation — qui auraient permis au plus grand nombre des immigrés et de leurs familles de s'intégrer dans la collectivité française. Est-il vraiment trop tard pour entreprendre ces politiques et proposer aux minorités des contrats d'intégration ?

L'État n'a pas davantage aidé les citoyens et leurs systèmes de protection à affronter l'autre grand phénomène du demi-siècle écoulé : le formidable effet d'accordéon de la démographie. Nous n'avons pas su constituer des réserves collectives pendant la période de « vaches grasses » (écono-

miques et démographiques) au sein de systèmes de capitalisation gérés de façon prudente de façon à préparer la phase de « vaches maigres » (croissance ralentie, davantage de retraités, moins de cotisants). L'épargne française, très abondante, a servi à financer les déficits résultant de la mauvaise gestion du secteur public. Pendant ce temps, les fonds de pension anglo-saxons, éléments clefs du capitalisme conquérant, prenaient de fortes positions dans le capital de maintes de nos grandes firmes.

Il est également frappant de voir que la fraction des Français qui ont un emploi a été réduite à moins de 40 % de la population, un quart de ceux qui travaillent relevant du secteur public.

Au total, en refusant de faire face aux évolutions qui la touchaient, la société française s'affaiblie. Oui, la conception et les termes du **Contrat-social** qui lie les Français entre eux méritent d'être repensés.

37.1 Trop peu d'actifs dans la population	page 4
37.2 Un système qui exclut est-il « social » ?	page 12
37.3 Une démocratie au rabais	page 24
37 — Graphiques	page 34
37 – Table des matières	page 37

*La table des matières détaillée et, pour des raisons techniques, les graphiques sont rejetés à la fin du chapitre. Nous suggérons fortement à nos visiteurs d'avoir les graphiques sous les yeux lorsqu'ils liront le texte.*

### 37.1 Trop peu d'actifs : l'économie est affaiblie

Les adultes d'aujourd'hui ont fréquenté une école qui ne les a guère préparés à l'observation des faits et, notamment, des faits de société ; la perception qu'ils ont des réalités économiques et démographiques est limitée. Par ailleurs, le « modèle français » encombre nos esprits de références historiques. On y puise volontiers pour justifier des prises de position passionnelles. Ainsi la France a-t-elle du mal à comprendre et à accepter des évolutions qui commandent aussi bien le financement des retraites que la montée du chômage. La majorité des Français ne croit-elle pas que le travail est rare, qu'il faut donc le partager et que l'État se doit de présider à ce partage (**chapitre 32** de notre site) ? Cette conception explique, pensons-nous, que la proportion des Français actifs dans le secteur privé soit une des plus faibles du monde occidental et que les allocations se soient développées au détriment des revenus de l'activité ; elle gêne ceux de nos gouvernements qui ont la volonté d'adapter notre système social aux réalités de notre temps. Elle rend la France peu attractive pour ceux qui veulent entreprendre.

<i>Évolution 1975-2000 (1)</i>	Population	Emploi
États-Unis	+ 28 %	+ 57%
France	+ 12 %	+ 11%

#### 37.1.1 Trop peu d'actifs dans la population

La structure de la population française a été largement déformée par les politiques menées.

##### 37.1.1.1 Entrée tardive des jeunes au travail

Certains jeunes suivent des formations longues dont l'adaptation à leurs personnalités et au marché du travail est problématique. C'est tardivement que beaucoup d'entre eux entreront souvent dans la vie active après avoir connu un chômage prolongé. Très nombreux sont d'autres jeunes qui cherchent un emploi sans avoir de réelle formation. C'est en effet avec un grand retard que les responsables de l'éducation nationale se disent décidés à lutter contre l'illettrisme, obstacle évidemment rédhibitoire à l'obtention de la plupart des emplois. En outre, les filières créées dans nos collèges et lycées — corollaire de sélections trop précoces — ont absorbé les *quatre-cinquièmes* du nouveau public des collèges. On peut donc se demander si elles n'ont pas été le moyen de maintenir les enfants les plus défavorisés à l'écart de l'enseignement « haut de gamme » qui leur avait été en principe ouvert (voir sur ces questions le **chapitre 31** de notre site). Enfin l'État a financé la

<sup>1</sup> Rexecode, cité par Michel Godet, *le choc de 2006*, Odile Jacob, 2003

création de 350 000 emplois-jeunes qui, trop souvent, ont différé l'accès des intéressés à de vrais emplois.

### 37.1.1.2 Départ précoce en retraite

Une combinaison malencontreuse de facteurs a généralisé le départ en retraite à soixante ans, voire avant cet âge. *Primo*, on ne dit pas assez que la généralisation de l'enseignement secondaire a été tardive en France et que notre formation continue bénéficie rarement aux peu qualifiés. Ainsi, lorsque des technologies nouvelles apparaissent, les salariés sans formation suffisante ont des difficultés à s'adapter. *Secundo*, dans certaines branches en croissance mais où la compétition est forte — c'est le cas de l'automobile par exemple — la productivité a été recherchée avec tant de vigueur que les effectifs ont été réduits en commençant par les plus âgés. L'idée s'est répandue dans notre pays, chez les employeurs comme chez les demandeurs d'emploi, qu'un quinquagénaire était difficilement embauchable. *Tertio*, maints ouvriers ayant travaillé dur depuis leur plus jeune âge, leur légitime désir de partir en retraite avant d'être trop âgé est devenu une revendication populaire. Finalement, l'évolution a été la suivante :

% d'hommes âgés de 55 à 64 ans au travail (1)	1 979	1 995
France	70	41
Allemagne	67	55
États-Unis	73	66
Japon	85	85

### 37.1.1.3 Beaucoup de consommateurs et peu de producteurs

Si l'on considère l'ensemble des actifs, la fraction de la population française effectivement au travail a régressé tandis qu'elle augmentait aux États-Unis. Voir le **graphique 1**. De surcroît, nous avons continué à accroître la place de l'emploi public alors que les pays similaires au nôtre la limitaient. Voir le **graphique 2**. Dans nombre de villes françaises les plus gros employeurs sont la municipalité et l'hôpital. Aussi, les Français qui, déclarés, travaillent dans le secteur privé représentent-ils **moins de 30 %** de l'ensemble de la population totale ! Certains départements, notamment dans le midi de la France ou certaines villes comme Marseille accentuent encore ces tendances.

La vulnérabilité de notre situation a été accrue par la réduction des horaires hebdomadaires (les 35 heures) et l'allongement du temps de vacances. Les Français sont, dans le monde occidental ceux qui ont le temps de travail le plus réduit. Dans le même temps, mais nous ne sommes pas le seul pays à aller dans cette voie, en abaissant les charges sociales sur les bas salaires (ce qui conduit à les augmenter sur les autres) nous avons fait subventionner le travail non qualifié par les emplois plus qualifiés.

1 OCDE.

Au nom d'objectifs sociaux, furent développées des allocations de natures diverses de sorte que des esprits qui sont loin d'être rétrogrades se sont interrogés : « croit-on qu'une société puisse maintenir sa protection sociale en l'état avec une frange réduite d'actifs prise entre deux cohortes grandissantes, celle des jeunes poursuivant tard leurs études, et celle des personnes dites âgées, prenant tôt leur retraite, vivant de plus en plus vieilles, exigeant des soins coûteux dans les dernières années de leur vie ? » (1)

Grand nombre d'allocataires et peu d'actifs : est-il étonnant que ces derniers ressentent le poids des prélèvements fiscaux et sociaux ? On se souvient que la hausse des impôts de l'été 1995 a provoqué une chute brutale de la popularité du tandem Chirac-Juppé qui ne faisait pourtant qu'arriver au pouvoir (voir le **graphique 3** en fin de document). Parallèlement à la déformation de la population active a eu lieu celle des revenus

### 37.1.2 Moins de salaire, plus d'allocations

Dans les années quatre-vingt, c'est moins comme salariés qu'en tant qu'assurés sociaux, retraités ou allocataires que les Français ont vu leurs ressources augmenter. Les prestations sociales se sont accrues de 2 % en 2000, 4 % en 2001 et 5 % en 2002. Voir le **graphique 4**.

#### 37.1.2.1 Travail et salaire vs allocations

« Pour près de 70 % de la population — ouvriers, employés, inactifs — les prestations sociales sont supérieures aux rémunérations du travail ou du capital. » (2) De 1970 à 1995, la population couverte par les « minima sociaux » est passée de 3 à plus de 5 millions de personnes. Parallèlement si, au début des années quatre-vingt, à 100 francs de salaire correspondaient 50 FF de cotisations et impôts, ce total atteint voire dépasse aujourd'hui 100 francs.

Le niveau artificiellement relevé du SMIC explique sans doute, pour une bonne part, que notre productivité horaire soit l'une des plus fortes du monde occidental. Cependant, comme nous travaillons peu d'heures dans la semaine, dans l'année et dans une vie, notre PIB par tête qui, au début des années quatre-vingt-dix était supérieur au PIB moyen de l'Europe, lui est désormais inférieur. (3) Notre place dans les exportations de la zone euro s'effrite.

Ministre de l'Économie, Pierre Bérégovoy écrivait : « Le traitement social du chômage, dont le coût budgétaire est considérable, aboutit finalement à une réduction de l'activité économique, génératrice de chômeurs nouveaux. » (4) Concernant la prime pour l'emploi (ou l'impôt négatif sur le revenu) nous dirons ici nos doutes. Il s'agit toujours de subventionner, pour améliorer les

1 René Lenoir, Président de l'UNIPPOSS, *Partage*, janvier 1996.

2 Denis Olivennes, Pour un nouveau contrat social, *Esprit*, août 1994.

3 Eurostat, janvier 2002.

4 Lettre à Laurent Fabius, citée par Jean Lacouture, *Mitterrand*, Seuil, 1998.

statistiques, des emplois peu valorisés au lieu de s'attaquer aux vraies causes : illettrisme et formation professionnelle insuffisante.

Oui, handicap économique et inefficacité sociale se sont conjugués. « La France est en haut du classement pour le prélèvement mais non pour la redistribution aux plus pauvres. » (1) « Toutes les statistiques montrent que les inégalités ne régressent malheureusement plus » reconnaît un autre ministre de l'économie socialiste. (2) Nos analyses des mesures sociales confirment que, loin de privilégier les catégories sociales les plus défavorisées, elles bénéficient largement aux personnes les mieux éduquées.

Les prélèvements collectifs ont eu un autre effet : le développement du travail « au noir ». TVA, SMIC et cotisations sociales comme l'existence d'un grand nombre de chômeurs, de RMistes, et de quelque 200 000 à 300 000 « sans papiers » ont encouragé ou permis le travail non déclaré. Les services de la Commission européenne estiment que cette activité excéderait 10 % de notre PIB (3) ce qui correspondrait à une fraction considérable de la production privée même si certaines baisses de taux de la TVA ont, heureusement, commencé à lutter contre ce phénomène.

En réalité toute l'Europe occidentale est confrontée aux mêmes phénomènes. Sa population vieillit et son système de protection sociale aussi de sorte que les plus âgés et les plus habiles demandent des prestations croissantes au moment où la compétitivité et la croissance, dans une économie très concurrentielle, diminuent. La révision du système s'est donc imposée partout. Notre pays aura été un de ceux qui ont réagi le plus tardivement. C'est-à-dire avec le moins de courage.

### 37.1.2.2 Une orientation malencontreuse de l'épargne

Fait frappant, l'épargne française est restée une des plus forte du monde occidental. Mais les conceptions qui conduisirent à développer les allocations au détriment des revenus d'activité ont également inspiré la façon dont les pouvoirs publics ont, par la fiscalité et leurs propres opérations, orienté cette épargne. Les rentes ont été encouragées et non la prise de risque. « La hiérarchie des avantages consentis aux diverses formes d'épargne est, dans l'ensemble, inverse de leur intérêt économique. De ce point de vue, ce sont les fonds propres qui présentent la plus grande importance. Ils sont les plus nécessaires aux gestions innovatrices et dynamiques. L'épargne liquide, en revanche, ne présente qu'un intérêt médiocre. » (4)

Or, bien qu'une part prépondérante des capitaux déposés sur le livret A appartienne à des personnes aux revenus élevés, ce livret a été considéré comme une vache sacrée tant en ce qui concerne son exonération fiscale que son taux. On a rappelé, au **chapitre 12**, les faveurs excessives

1 *Sociétal*, 3<sup>e</sup> trimestre 2001.

2 Dominique Strauss-Kahn, *La flamme et la cendre*, Grasset, 2002.

3 Une étude de l'université de Linz, citée par *The Economist* du 3 février 2001, donne, pour la France, le chiffre de 15 % contre 8 % pour les États-Unis.

4 Rapport La Martinière (Groupe de travail sur la réforme des prélèvements obligatoires), mai 1996.

accordées par l'État à ses propres titres, sans risque, notamment lorsqu'ils étaient logés dans le cadre de contrats d'assurance-vie. Cet énorme placement des fonds — plus de 3000 milliards de FF, près de 500 milliards d'euros — n'était-il pas indispensable pour financer les déficits publics ? Pendant ce temps, les États-Unis invitaient leurs citoyens à préparer leurs retraites dans le cadre de fonds de pension qui ont été un des grands moteurs du sursaut capitaliste de la fin du XXe siècle. Très bénéfiques à long terme, les placements de ces fonds ont, certes, connu, à plusieurs reprises des phases de baisse prononcées. Parmi ces placements figurent désormais des positions clefs dans le capital des grandes sociétés françaises. Notre fiscalité et nos comportements n'avaient pas incité nos institutions d'épargne ou les individus à opérer une telle réorientation.

### 37.1.3 État et protection sociale en porte à faux

Notre gestion collective a laissé se créer des déficits très excessifs par leur niveau et leur continuité ; elle n'a pas su contrôler les dépenses et les ajuster aux recettes.

#### 37.1.3.1 Des déficits plus élevés qu'on ne le dit

Accepter le déficit des finances publiques — celles de l'État *stricto sensu* ou, ce qui a plus de sens, l'ensemble des dépenses collectives, Sécurité sociale comprise — signifie que les parents transfèrent à leurs enfants le soin d'acquitter l'excédent de charges qu'ils n'ont pas le courage de solder. C'est ce que nous avons fait. Et la gestion des affaires publiques a été plus laxiste que les chiffres habituellement cités ne le disent. Aux déficits répétés et visibles de l'État et de la Sécurité Sociale et à l'endettement qui en a été la contrepartie obligée, il faut, en effet, ajouter la dette afférente aux pensions de retraite promises mais non provisionnées. *Grosso modo*, cet ajout a pour effet de doubler notre dette publique (**chapitres 12 et 33**).

#### 37.1.3.2 Des dépenses mal contrôlées

Qu'il s'agisse de la santé publique, des retraites financées par des systèmes obligatoires ou des mesures prises en faveur de l'emploi, les chapitres qui traitent de ces questions montrent que la France dépense globalement beaucoup et parfois inutilement. Plus que la majorité de ses partenaires. Dans les dix dernières années elle n'a pas mené avec la même énergie que la plupart d'entre eux une révision des objectifs et des méthodes de l'État-providence (1) :

<i>Dépenses publiques en % du PIB</i>	France	Zone euro	Écart
1982	50 %	47 %	3 %
1993	54 %	50 %	4 %
2000	51 %	45 %	6 %

1 *Sociétal*, 1<sup>er</sup> trimestre 2002 ; nous avons arrondis les chiffres.

### 37.1.3.3 Des recettes qui n'ont plus cours

Voici plus de vingt ans, en mars 1983, la France, après s'être voulue terre d'un socialisme à la française, faisait un choix décisif : elle insérait décidément son économie et, par conséquent ses finances publiques, dans l'espace européen. Mais, aujourd'hui encore, elle est loin d'avoir tiré toutes les conséquences de ce choix. Il est clair, pourtant, qu'on ne peut plus utiliser les vieilles « recettes » — au double sens du mot — qui permettaient de combler nos déficits :

— *L'inflation* qui réduisait la valeur des dettes, et son corollaire la *dévaluation* ? Le traité de Maastricht et l'euro ont, normalement, mis un terme à ces pratiques, traditionnelles dans le Royaume de France.

— *L'endettement* ? peut-on y recourir alors que, formellement, nous sommes proches de la limite fixée par le traité de Maastricht et que notre endettement réel, en y comprenant les engagements non provisionnés pris à l'égard des futurs retraités, a atteint un niveau record en Europe ?

— *Les cotisations et des taxes* ? Peut-on relever substantiellement leur niveau qui est déjà l'un des plus hauts d'Europe et dont le rendement — phénomène classique lorsque la pression fiscale devient forte — baisse. Et les citoyens acceptent fort mal les relèvements substantiels des prélèvements obligatoires. Revoir le **graphique 3**.

En ne parvenant pas à conduire les indispensables réformes de l'État-providence et en ayant recours à la vieille arme régaliennne — la hausse des prélèvements — la droite s'était usée. La « gauche plurielle » n'a pas su profiter de la croissance retrouvée entre 1997 et 2000 pour alléger le poids de la dépense collective.

### 37.1.4 La collectivité française est-elle compétitive ?

Que les relations entre pays occidentaux et, particulièrement entre nations européennes, soient devenues pacifiques ne supprime pas la compétition. Le champ a été déplacé. Si un pays veut améliorer le sort de ses habitants il doit être aussi habile que ses voisins, en particulier dans la manière dont il gère ses affaires communes. Si les services collectifs sont médiocres ou trop chers ils serviront de repoussoir pour les individus et les entreprises. Les arrivées d'étrangers, individus ou capitaux ne compenseront pas les départs de nationaux.

On peut débattre de la proportion du PIB qu'une nation doit consacrer à l'éducation et à la protection sociale des citoyens. Les Suédois ne se portent-ils pas mieux que les Grecs ? Mais, dès lors que la protection sociale cesse d'être assurée par des mécanismes d'assurance professionnels pour être financée par l'impôt, les services publics sont tenus de justifier leur qualité et de la rapprocher du montant des prélèvements. On peut être cher mais compétitif si l'on est excellent. Si l'on est médiocre il ne faut pas être trop onéreux.

L'émigration des Français s'était arrêtée avec la fin de notre empire colonial mais le phénomène a commencé à se manifester à nouveau et trois facteurs permettent de penser qu'il pourrait s'amplifier dans les années à venir. *Primo*, pour les jeunes, l'Europe se banalise. Voyages rapides,

monnaie commune, usage des langues étrangères, échanges universitaires : partir pour Londres, Dublin ou Berlin devient courant. Or, *secundo*, maints pays européens, et nos voisins les plus proches notamment, ont connu un effondrement de leur natalité. Les enfants du *baby boom* arrivant à l'âge de la retraite, la demande de main d'œuvre va grandir dans toute l'Europe et sera difficile à satisfaire dans une conjoncture économique convenable. (1) *Tertio*, le poids des prélèvements qu'on a rappelé, incitera maints jeunes à miser sur un revenu net immédiat quitte à bénéficier d'une couverture-maladie ou retraite moins généreuse, considérations qu'on minimise à cet âge.

Une étude du bureau Francis Lefebvre pour Paris Europlace montre que pour offrir à un couple marié avec deux enfants un revenu annuel net de 70 000 euros (450 000 francs), l'employeur débourse 175 000 euros en France et à peine plus de 100 000 en Angleterre. L'économie française risque de perdre des jeunes dynamiques dont l'éducation a été onéreuse, dans une phase de leur existence où ils coûtent peu à la nation. En 1989, les prélèvements obligatoires étaient aux Pays-Bas supérieurs de deux points aux nôtres ; dix ans plus tard, ils étaient inférieurs de près de six points. Quelle perte de compétitivité fiscale !

Émigrer : n'est-ce pas également ce que les entreprises françaises sont en train de faire ? L'expansion internationale de nos firmes, elle aussi conforme aux tendances de notre époque, limite la création d'emplois chez nous. Les investissements de nos entreprises sur notre sol ont été médiocres pour être, hors de France, au cours des dernières années, considérables, excédant, de plus en plus les investissements étrangers chez nous.

<i>Investissements directs à l'étranger</i> Milliards \$ (2)	1995	1997	1991	2001	2002
français à l'étranger	12	32	119	93	71
étrangers en France	18	21	44	58	52
solde	6	— 11	— 75	— 35	— 19

Voir aussi le **graphique 5** en fin de document et notre **chapitre 23**. Certes, la France dispose *a priori* d'atouts pour attirer les étrangers et leurs implantations. Elle reste l'un des pays où il est le plus agréable de vivre. Cependant, divers classements (3), dont la rigueur scientifique peut être discutée mais que les investisseurs consultent, nous disent que le calcul économique place la France à un rang très médiocre pour y investir. Alors que les entreprises de notre temps doivent être capables de s'adapter rapidement, notre législation n'a cessé de proliférer ce que le Vice-Président du Conseil d'État a dénoncé avec force dans son allocution de rentrée 2001 : lois trop nombreuses, parfois improvisées pour faire face à des situations exceptionnelles médiatisées, textes d'application tardifs et mal rédigés.

1 Michel Godet, *op.cit.*

2 MINEF, Banque de France.

3 Ceux du World Economic Report par exemple.

« Une certaine idée de l'étatisme à la française est aujourd'hui dans l'impasse : celle qui assimile le progrès à un surplus d'État. » (1) « Que ce soit l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, l'imposition du patrimoine (impôt de solidarité sur la fortune, droits de mutation à titre gratuit, taxation des plus-values), *l'impératif est de revenir globalement vers la moyenne européenne.* » (2) Est-ce un hasard si la France qui, plus que ses voisins, tarde à réformer son système collectif connaît depuis les années quatre-vingt une croissance inférieure à la moyenne européenne ? (3)

Comme une bonne partie de l'Europe la France ne se tourne pas assez vers les activités nouvelles, celles qui créent souvent le plus d'emplois. Dans le domaine de la pharmacie, les groupes étrangers qui réalisent plus de la moitié de la production française effectuent sur notre sol moins du tiers de leur effort de recherche. Aventis réalise près des trois-quarts de sa recherche en Allemagne et aux États-Unis. Dans le secteur des biotechnologies, la France n'emploie que 4 500 personnes, les États-Unis plus de 150 000. (4)

La France vieillit et, comme nombre de pays qui sont dans cette situation, elle laisse vieillir son appareil industriel. Sa clientèle, qui est au premier chef européenne, vieillit davantage qu'elle.

### 37.2 Un système qui exclut est-il « social » ?

En France, comme dans tout l'Occident, l'autonomie des individus s'affirme (5), de façon accélérée depuis les années soixante, avec les aspects très positifs que ceci implique. Est-il étonnant que ce phénomène provoque une crise de la prestation sociale d'autant plus sérieuse que celle-ci a été trop largement détournée de son propos. ?

#### 37.2.1 Une société plus inégalitaire qu'elle ne le proclame

<i>Prestations sociales en 2001</i> (6)	milliards d'euros
Emploi	28
Santé	119
Retraites & vieillesse	184
Allocations familiales	43
Logement	13
	<b>417</b>

1 Dominique Strauss-Kahn, *Changer l'État*, Fondation Jean Jaurès, 2001.

2 Jean-Marie Gorse, *Renforcer l'attractivité de l'économie française*, avant-projet d'avis, Conseil économique et social, octobre 2002.

3 *Benchmarking*, travaux de l'Institut de l'entreprise, données Rexecode.

4 Le 4 pages de statistiques industrielles, avril 2003.

5 Sociovision Cofremca, lettre de juillet 2003.

6 *France, portrait social*, INSEE, 1998. La rubrique emploi inclut les allocations chômage et les aides à l'emploi.

<b>Total</b>
--------------

Si l'on ajoute à ces sommes le budget de l'Éducation Nationale, on approche de 40 % du PIB. Au cours des vingt dernières années, les salaires ont crû, en moyenne, de 1,5 % par an, le PIB de quelque 2 % et les prestations du régime général de la Sécurité sociale de 3 %. Or, notre enquête, que la page suivante résume, nous a progressivement convaincus que les plus favorisés étaient ceux qui tiraient le plus grand parti de l'État-providence et que maintes mesures, dites « sociales », se retournaient en réalité contre les plus démunis. Nos politiques sociales ont-elles été capables d'enrayer l'exclusion ?

La France dépense pour la santé 25 % de plus que la moyenne des pays de l'OCDE. Au nom du « dialogue singulier » avec les patients, les médecins ont résisté à l'introduction de normes et aux évaluations comme à l'informatisation qui risquaient de freiner le développement des actes. Notre consommation de produits pharmaceutiques comme notre densité d'officines est très élevée. Si l'état de santé de la moyenne des Français est bon, il est très variable selon la catégorie socioprofessionnelle qui est la leur. Notre corps médical, dont les revenus proviennent en majorité des Caisses d'assurance maladie, a comporté de plus en plus de spécialistes — plus que dans les pays voisins — à rémunérations élevées. Comme notre ticket modérateur est un des plus sévères d'Europe, les plus défavorisés n'ont guère pu recourir à ces spécialistes dont le nombre augmentait. Les inégalités ont aussi été accentuées par les insuffisances de la politique de prévention de sorte que nous battons encore, dans le domaine de l'alcoolisme, des records lamentables qui, eux aussi, frappent au premier chef les plus défavorisés. Le **chapitre 34** de notre site explicite ce diagnostic et propose une réforme radicale pour rendre la couverture des soins à la fois plus équitable et, enfin, gérable.

Dans le domaine des retraites (**chapitre 33**) la fixation à soixante ans de l'âge du départ en retraite a non seulement été une formidable erreur étant données les évolutions démographiques prévisibles, mais elle a couvert une inégalité qui découle de celles qui viennent d'être évoquées. La durée de vie s'allonge mais les personnes favorisées continuent à vivre nettement plus longtemps et celles qui ont disposé de formations et de revenus moins bons perçoivent leur retraite pendant une durée nettement plus courte.

Le **chapitre 32** consacré à l'emploi nous a persuadés de l'inefficacité des très coûteuses politiques menées en ce domaine. Le relèvement, longtemps soutenu, du niveau du SMIC a certes été favorable à ceux qui détenaient un emploi, mais il a été mené à contretemps, au moment où l'industrie devait utiliser de nouvelles méthodes pour faire face à la compétition internationale ; il a donc contribué au chômage des moins qualifiés et au développement du travail « au noir ». Plus généralement, les mesures prises en faveur de l'emploi n'ont-elles pas été de médiocres palliatifs aux carences de nos systèmes d'éducation et de formation — illettrisme de plus de dix pour cent de la population, exclusions scolaires, formation professionnelle et continue terriblement négligées (voir le **chapitre 31**) — carences auxquelles on n'a pas eu le courage de remédier ? Les chômeurs ne sont-ils pas, dans une large mesure, des personnes dont la formation a été insuffisante ?

### 37.2.2 L'exclusion et comment elle s'est établie

« Pour le Père Wrésinski, fondateur d'ATD-Quart monde, le terme d'exclu désigne ceux qui sont laissés en marge, sans représentation aucune, y compris par les instances critiques issues des luttes ouvrières, et réduits à l'assistance, inopérante et humiliante. » (1)

Dés les années soixante-dix, René Lenoir intitulait un livre : « Les exclus, un Français sur dix. » Notre société ne s'est-elle pas résignée à cette exclusion qui, loin d'être une fatalité et une sorte de donnée sociale, est plutôt le résultat d'un processus ? (2) Nous n'avons pas su enrayer ce processus et c'est trop passivement que « nous assistons au déchaînement de formidables forces productives et à la consolidation des trous noirs de la misère humaine que ce soit au Burkina Faso, dans le Bronx du Sud ou en Seine-Saint-Denis à La Courneuve. » (3)

En Seine-Saint-Denis, pour demeurer sur ce terrain, les industries lourdes — métallurgie, chimie et énergie — sont parties mais les ouvriers, dont une large fraction avait une formation initiale limitée, sont restés. La grande majorité d'entre eux n'a pas retrouvé un emploi. Le chômage de longue durée a fini par atteindre plus d'un million de Français à la formation généralement insuffisante.

#### 37.2.2.1 La formation consacre l'exclusion sociale

Certes, depuis plus de trente ans, notre système d'éducation a été soumis à d'énormes pressions. Il a notamment dû accueillir dans des collèges désormais ouverts à tous les nombreux enfants du *baby boom* puis ceux qui arrivaient en France dans le cadre du « regroupement familial », contrepartie de l'arrêt de l'encouragement à l'immigration. Tâches énormes. Pendant que, vaille que vaille, on cherchait à les accomplir, le collège, pièce centrale de notre dispositif, subissait des orientations malencontreuses. Quels enseignants devaient inspirer le nouveau collège unique : les agrégés ou les anciens professeurs du primaire supérieur ? Une combinaison équilibrée des deux ordres eut sans doute été idéale. En fait, les premiers l'ont emporté et ont voulu faire « du collège le premier cycle du lycée. » (4) Dès le plus jeune âge des sélections furent imposées.

Conçu pour les élèves des classes moyennes et supérieures qui avaient composé la clientèle des lycées, le système traditionnel ne l'était absolument pas pour les catégories sociales nouvelles venues dans l'enseignement secondaire. Combinées avec une tradition centralisatrice qui ne facilite guère l'adaptation des méthodes à des publics devenus hétérogènes, ces pratiques de sélection ont amorcé le terrifiant processus d'exclusion. Le taux d'échec scolaire, après avoir baissé, a plafonné à

1 Luc Boltanski et Ève Chiapello, *Projets n°271*, 2002.

2 Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*, Seuil, 2000.

3 Manuel Castel, professeur à Berkeley, entretien avec Sandrine Tolotti, *Croissance – Le Monde en développement*, septembre 1999.

4 François Dubet, sociologue de l'éducation, *Le Monde*, 19 mai 2003.

un niveau difficilement acceptable à notre époque : plus de dix pour cent des jeunes scolarisés. Constatant cet échec les trois quarts des enseignants de moins de 35 ans considèrent désormais le collège unique comme un objectif irréaliste. (1) Instituteurs et professeurs craignent que les élèves les plus faibles, qui appartiennent en grande majorité aux familles défavorisées, ne surmontent pas les difficultés que présentent une lecture, une écriture et un calcul bien possédés. Dès lors, à ceux qui sont censés avoir moins on demande moins et ils ne progressent pas assez. Un enfant appartenant à une famille figurant parmi les 10 % les plus pauvres a une probabilité sept fois plus élevée que celle d'un enfant dont la famille figure parmi les 10 % les plus riches de sortir de l'école sans qualification. On fait semblant de lutter contre les discriminations en laissant entrer au collège des enfants qui ne savent pas vraiment lire ; on multiplie des filières qui, en majorité sont, en réalité, des voies de relégation et ceci vaut encore, malheureusement, pour une large part de notre enseignement professionnel.

### 37.2.2.2 La ségrégation et les « quartiers »

La relégation est aussi, voire d'abord, spatiale. La plus grande partie des familles défavorisées habite dans des quartiers spécifiques et les enquêtes réalisées dans les « Zones urbaines sensibles » montrent que leurs résidents, mal formés, ont moins participé que les autres à la reprise de l'emploi de 1997-2000. Dans cette phase, le taux de chômage ou d'inactivité concernant les jeunes non diplômés n'a guère baissé pour rester proche de 40 %. Dans la décennie 1990 — 1999, la population des zones défavorisées a décliné mais le nombre de chômeurs y est passé de 400 000 à 500 000. (2) Les zones où habite une grande partie des chômeurs se trouvent éloignées de celles où se développent les emplois nouveaux. En même temps, le chômage défait des ménages et ceux qui ont perdu leur emploi ont parfois été obligés de s'installer dans les quartiers défavorisés.

Si le XIX<sup>e</sup> siècle avait connu les tragédies liées à l'urbanisation accélérée, dans les décennies qui suivirent la Libération, la France, semblait maîtriser le nouveau mouvement d'urbanisation. Restée longtemps rurale, elle a rassemblé 85 % de sa population dans des zones urbaines et périurbaines occupant 17 % du territoire. Puis, dans les dernières années, trois phénomènes sont allés en s'aggravant, touchant particulièrement les plus défavorisés : le manque de logements sociaux, la ségrégation et l'insécurité.

Dès 1990 des enquêtes montraient que près de 9 % de la population ne disposaient pas de conditions de logement « normales. » En Ile-de-France, notamment, les familles les plus pauvres n'ont que peu accès au logement social, nombre d'offices de HLM s'étant détournés de leur vocation sociale d'origine. Or maintes familles ouvrières qui ont connu, depuis 1975, une réelle paupé-

1 Sondage SOFRES pour le SNEP-FSU, mars 2001.

2 Étude INSEE citée par *Le Monde* du 15 mars 2002.

risation (chômage, diminution des heures supplémentaires) sont parmi celles qui ont le plus d'enfants. Elles ont été les premières victimes de la diminution de la construction immobilière des dernières années.

De surcroît, l'absence d'une réelle décentralisation a provoqué l'échec des politiques de la ville. Des enquêtes, qui se sont multipliées dernièrement, font apparaître que les institutions publiques — éducation nationale, police, justice — relevant de structures trop centralisées, ne sont coordonnées entre elles et avec les municipalités que de façon très formelle et généralement peu efficace. Une étude récente (1) oppose la politique suivie dans certaines villes américaines par les *Community development corporations* — CDC — et celle de « développement social des quartiers » en France. D'un côté, avec l'aide des fondations, on incite les résidents à prendre leurs affaires en mains ; de l'autre une pauvreté administrée confine les bénéficiaires d'allocations et de mesures locales dans leur relégation.

La ségrégation des populations, engagée dans les années 1980, s'est accélérée. « La ville se défait à travers un processus de périurbanisation qui laisse le centre aux bureaux et contourne les cités d'habitat social qui se trouvent enclavées ou excentrées par rapport aux axes de son développement. » (2) La ségrégation de l'habitat s'accompagne d'une ségrégation scolaire : une partie des parents qui continuent à habiter dans des zones sensibles parvient à inscrire les enfants dans des écoles d'autres quartiers. Finalement certaines zones cessent d'appartenir à l'espace public commun. Les transports en commun ne les desservent plus, les services publics les désertent et la police elle-même a parfois du mal à imposer sa présence. On a beau affecter des indemnités particulières aux fonctionnaires nommés dans ces quartiers (loi de juillet 1991), globalement, les « politiques de la ville » ne donnent guère de résultat. Le fait d'identifier, par la combinaison complexe d'indicateurs sociaux, les quartiers à problèmes, permet d'accorder aux « quartiers » des moyens supplémentaires mais leur attribue une étiquette qui a de puissants effets répulsifs.

### 37.2.2.3 Dix pour cent d'exclus

Deux facteurs principaux sont à l'origine de l'exclusion : les ruptures familiales et la pauvreté. Elles ne sont pas sans lien. On constate ainsi que les personnes incarcérées sont, pour une forte proportion d'entre elles, issues de familles à la fois défavorisées et divisées.

Si la pauvreté est la situation d'une personne dont le revenu est inférieur de moitié au revenu médian de la population, on estime (3) qu'environ 11 % des Français sont dans ce cas. L'INSEE aboutit à des chiffres voisins : voir le **graphique 6** en fin de document. Après avoir diminué jusqu'au milieu des années quatre-vingt, le nombre des ménages pauvres a augmenté. La probabilité pour qu'une famille pauvre reste pauvre est plus grande aujourd'hui qu'il y a quinze ans.

1 Jacques Donzelot et alii, *La politique de la ville en France et aux États-Unis*, Seuil, 2003.

2 Jacques Donzelot et alii, *op.cit.*

3 Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2001 - 2002*.

Finalement, sans se recouvrir mais en se recoupant, plusieurs catégories de personnes résidant en France représentent **environ dix pour cent de la population** :

— *personnes sans formation scolaire de base ni qualification professionnelle* ;

— *ménages pauvres : si l'on considère comme pauvres les personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian français par individu, 13 % sont dans ce cas (1) ; chez les ménages de moins de trente ans ce taux approche de 20 % ;*

— *ménages qui, ne disposant pas de ressources propres, doivent être aidés par la collectivité et bénéficient de la Couverture Médicale Universelle — CMU — ou des « minima sociaux », minimum vieillesse, allocations de solidarité et d'insertion, RMI notamment ; 5,5 millions de personnes, les membres de leurs familles compris, soit 9 % de la population, étaient, à la fin de 2 001, allocataires (2) ;*

— *ménages mal logés ou vivant dans des quartiers en difficulté.*

Les difficultés de natures diverses que nous venons d'évoquer n'ont pas été sans répercussions politiques. L'échec subi par la gauche en avril 2002 s'explique en partie par le fait que les habitants des quartiers difficiles ont refusé de voter pour les candidats de formations qui avaient participé au gouvernement de Lionel Jospin. Par ailleurs, plus de la moitié des Français ont déclaré qu'il leur arrivait de craindre d'être exclus. (3) Ils sont inquiets en raison de leur profession (petits agriculteurs, petits commerçants, artisans) ou de leur âge. Une fraction de ces personnes anxieuses rejoint aisément les rangs des protestataires. Est-il acceptable qu'après plusieurs années de croissance soutenue subsistent tant de situations de précarité extrême et d'exclusion ? (4)

Reste que, au cœur des quelque dix pour cent d'exclus — dont ils constituent peut-être la majorité — se trouvent les familles originaires d'Afrique. Au recensement de 1999, la France comptait 3,3 millions d'étrangers et 2,3 millions de Français par acquisition de la nationalité, soit un total de 5,6 millions ou 8,6 % de la population parmi lesquels 60 % n'étaient pas nés dans l'Union européenne. Pour l'essentiel, ces 60 % sont venus d'Afrique et, au premier chef, du Maghreb. Si des familles immigrées d'Afrique sont parfaitement intégrées, maintes autres sont touchées par l'exclusion. « La France n'a pas réussi l'intégration des populations issues de l'immigration. » (5)

#### 37.2.2.4 Parmi les exclus, les immigrés

1 Ces calculs sont basés sur des revenus qui n'incluent pas ceux du capital ; en intégrant ces derniers on augmenterait sensiblement la proportion de personnes considérées comme pauvres.

2 Ministère de l'emploi et de la solidarité.

3 Baromètre CSA/La Croix, février 1998.

4 Déclaration d'investiture de Jean-Pierre Raffarin, 5 juillet 2002.

5 Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville, *Le Monde*, 1<sup>er</sup> octobre 2002.

Les immigrés d'Afrique et leurs descendants, les uns ayant la nationalité française, les autres le statut de résidents, d'autres enfin étant en situation irrégulière, représentent une fraction limitée de la population française totale. Mais ils sont groupés dans moins de 2 % des communes françaises, connaissent un fort taux de chômage et un taux de pauvreté de 25 % pour les ménages où l'homme est algérien, tunisien ou marocain. Une proportion relativement forte de jeunes immigrés est impliquée dans des violences dont les résidents des quartiers sont d'ailleurs les premières victimes. Dans le langage courant « les quartiers » en est venu à signifier : « quartiers habités majoritairement par des populations modestes issues de l'immigration. » Ils commencent à ressembler aux villes américaines les plus difficiles et font peur dans un pays où le racisme ne décline sans doute que lentement en dépit du fait que la France garde, par rapport à maints pays occidentaux une caractéristique : les mariages mixtes — Français de souche et immigrés ou descendants d'immigrés — sont relativement nombreux.

En 1968, près de 90 % des immigrés étaient des actifs, mais, dans les années quatre-vingt, près d'un million d'emplois non qualifiés de l'industrie et du bâtiment ont été supprimés — près de un sur trois. Or, une bonne partie d'entre eux était occupée par des hommes qui avaient immigré en France dans les années cinquante et soixante. La proportion de chômeurs a été, pendant la décennie 1990-1999, de 32 % chez les immigrés appartenant à une nationalité maghrébine (contre 10 % chez les Français de naissance).

Le monde des immigrés est relativement mal connu. La loi française refuse de prendre en compte dans les recensements les origines ethniques des personnes. Néanmoins, des enquêtes ont montré que les descendants d'immigrés n'ont pas, à *catégorie sociale égale*, plus de difficultés à l'école que les jeunes Français de souche. Mais la grande majorité des immigrés appartient, précisément, aux catégories sociales défavorisées. Les difficultés rencontrées par les enfants d'immigrés sont, généralement, celles de fils d'ouvriers non qualifiés et elles sont grandes.

Les jeunes « beurs », même s'ils ont fait de bonnes études, ont des difficultés à trouver un premier emploi. Le réseau familial, si efficace pour trouver un emploi chez les Portugais par exemple, joue relativement peu en faveur des jeunes descendants d'immigrés d'Afrique. (1) Ces jeunes sont, en outre, victimes de rejets à l'embauche, en particulier lorsqu'ils sont d'origine algérienne. Les témoignages abondent à cet égard. (2) « Les garçons seront particulièrement discriminés en haut de l'échelle sociale pour les emplois de cadres, tandis que les filles le seront en bas de l'échelle. » (3) Lorsqu'ils sont mis au chômage les jeunes descendants d'immigrés d'Afrique retrouvent plus difficilement un emploi que les autres.

1 *Formation emploi*, N°79, 2002.

2 *Immigration, marché du travail, intégration*, Commissariat Général du Plan, Rapport du séminaire présidé par François Héran, novembre 2002.

3 Jean-Luc Richard, *Le chômage en France parmi les jeunes d'origine étrangère*, Université de Rennes, 2000.

Les immigrés ont également souffert d'une représentation très insuffisante ; ce point sera analysé au § 35.3 mais il faut l'avoir présent à l'esprit dans ce qui suit. Où est, en effet, le pacte social entre la nation et les habitants de ces quartiers qui souffrent du chômage, de l'inadaptation du système scolaire, de la disparition de maints services publics et de l'absence de reconnaissance ? (1) Des communautés se replient sur les particularismes ethniques et, pour certains, dans le fondamentalisme religieux. La violence n'est-elle pas, dans nombre de cas, une réaction à une exclusion sans avenir ?

La présence en France d'une population originaire d'Afrique et mal intégrée joue forcément un rôle dans maints aspects de la politique française, y compris dans sa politique à l'égard des pays du Moyen-Orient. Il n'est pas fortuit que le premier semestre de 2003 ait vu, la guerre ayant été déclarée en Irak, la visite du Président de la République en Algérie et la première élection pour désigner des représentants des pratiquants de l'islam en France.

### 37.2.3 La violence urbaine

« La pacification des mœurs est une condition de base, le socle de la vie sociale et politique de la modernité. » (2) Même si — globalement, laborieusement et non sans retours en arrière — le monde, l'Europe et la France progressent vers l'état de droit, la violence subsiste sous maintes formes, qu'il s'agisse des violences conjugales (une enquête de l'Université de Paris montre qu'une femme sur dix en est victime) ou du comportement de tant d'automobilistes et la violence dite urbaine, en déclin depuis plus d'un siècle, a ressurgi.

#### 37.2.3.1 Montée de la violence

Les homicides, crimes dont on connaît le nombre de façon fiable, restent relativement peu nombreux et, dans les années récentes, ils ont été en déclin. Pour les autres crimes ou délits la connaissance des faits est moins bonne — voir sur ce point une note de Lorraine Tournyol du Clos (3) et le rapport « Habiter et cohabiter » (4) Les séries chiffrées décrivent davantage l'activité des services de police ou de la Justice que la délinquance elle-même. Cependant, il est quasiment certain que le nombre de délits effectivement commis a augmenté.

La France s'est enrichie mais le contraste entre des villes et des villages prospères et des banlieues souvent dégradées s'est accru. Les études montrent que les villes les plus criminogènes ne sont pas les plus pauvres mais celles où l'écart entre zones riches et pauvres est le plus marqué. Des sociétés riches mais inégales fabriquent des jeunes violents nés et éduqués dans les quartiers pau-

1 Hugues Lagrange, *De l'affrontement à l'esquive, Violence, délinquances et usages de drogues*, Syros, 2001

2 Hugues Lagrange, *op.cit.*

3 *Futuribles*, avril 2002.

4 Didier Peyrat, *Habiter et cohabiter, la sécurité dans le logement social*, secrétariat d'État au logement, 2002.

vres. (1) Ainsi, les phénomènes de délinquance se sont multipliés dans les banlieues des grandes villes, en Seine-Saint-Denis, en Seine et Marne, dans l'Essonne et dans le Nord. Dix pour cent (encore 10 % !) de la population française résident dans 1 400 quartiers couverts par un « contrat de ville » destiné à faire face aux maux qui, violence en tête, frappent ces quartiers. Les auteurs de violence cherchent, de façon tout à fait intentionnelle à créer un « climat ». Des dégradations qui ne rapportent rien se sont multipliées : 5 000 mises en cause de mineurs pour destructions et dégradations de biens en 1977, 23 000 en 1998. Dégradations et menaces ont une fonction intimidante et démonstrative et signifient, à la cantonade, qui décide de ce qui est possible ou interdit dans le quartier. (2) Les habitants des quartiers défavorisés souffrent terriblement des dégradations et des déprédations : elles amputent un patrimoine très limité.

À maintes reprises, les violences collectives se sont transformées en véritables émeutes. Des affrontements ont lieu entre bandes appartenant à des quartiers différents ; ils ont été à l'origine de 9 morts en 1990 et de 61 en 1998. D'autres affrontements se produisent avec les forces de l'ordre, suscités par des « bavures » policières, certaines probables et d'autres parfois inventées ou, en tout cas, amplifiées.

La police, la gendarmerie et la Justice peinent à la fois à trouver les coupables des violences (un vol de voiture sur dix est élucidé, une dégradation sur six) (3) et à imposer des peines appropriées, contribuant à faire régresser la violence. La combinaison des actions des 3 000 polices municipales ou d'une police de proximité (développée sans grande conviction dans les dernières années) et d'unités capables de lutter contre les formes les plus dures de délinquance est sans doute nécessaire.

Mais, peut-on miser sur la seule répression ? Plusieurs courants politiques poussent à des réactions qui, refusant de reconnaître les carences de notre société à l'égard des exclus, dans le domaine de la formation au premier chef, seraient elles-mêmes emplies de violence. « Remède de cheval qui tuera le canasson » estime l'auteur du rapport qu'on vient de citer et qui est vice-procureur à Pontoise.

### 37.2.3.2 Les jeunes et la violence

Si les délinquants sont souvent originaires des quartiers difficiles c'est d'abord au sein de ces quartiers qu'ils sévissent et les victimes les plus immédiates sont des jeunes (4) qui sont les premiers à demander une plus grande sécurité. (5) Dans les « quartiers », les filles souffrent d'une formidable régression de l'état de droit ; les jeunes mâles réussissent souvent à imposer *leur* loi : celle de leur

1 Hugues Lagrange, *op.cit.*

2 *Habiter et cohabiter*, rapport cité.

3 *Habiter et cohabiter*, rapport cité.

4 Didier Peyrat, Vice-procureur à Pontoise, *Éloge de la sécurité*, Gallimard-Le Monde, 2003.

5 Sondage Csa/Ministère de la Justice, avril 2002.

bande. Trop souvent, des parents, dans des familles nombreuses notamment, renoncent à discipliner leurs garçons.

Exclus du parcours scolaire normal, nombre de jeunes vivent en marge de la société. En Seine-Saint-Denis, « la baisse vertigineuse des résultats scolaires et l'explosion de la violence caractérisent la faillite du système scolaire dans ce département. » (1) D'une manière générale, « l'absentéisme scolaire est un indice précurseur des ruptures avec les institutions » (2) et « l'illettrisme est le terreau de rapports sociaux dans lesquels la violence joue un rôle important. » (3) « Pour nombre de jeunes délinquants ayant quitté l'école très tôt, sans aucune perspective d'emploi, la délinquance offre une occasion de se mesurer, de se viriliser et de se socialiser, fût-ce de manière négative. » (4) Khaled Kelkal, jeune terroriste, avait raconté (5) l'échec de son intégration au lycée. Constatant ces échecs, « nombre d'enfants ne voient que dans le rapport de force et la violence le moyen de s'exprimer. » (6) Le « business » — recel de vol, trafic de drogue etc. — a aussi pour but de donner à celui qui l'exerce la reconnaissance de son milieu. L'argent gagné de façon illicite permet d'acquérir les objets de consommation qui sont autant de signes extérieurs de l'appartenance à la catégorie de ceux qui ont « réussi ».

La part prise par les mineurs dans la délinquance réprimée a augmenté — on est passé de 50 000 mises en cause de mineurs annuelles dans les années soixante à 170 000 de 1997 à 2000 — et, surtout, la violence dont ils font preuve s'est accrue. Leur délinquance est plus fréquente, plus grave et plus précoce. Plusieurs enquêtes, il est vrai fragmentaires, semblent confirmer le fait que la majorité des actes les plus graves sont commis par une petite minorité de jeunes ; par des « noyaux durs ». (7) « 5 % des jeunes les plus délinquants commettent la moitié des délits. » (8)

Ces constats ne doivent pas conduire à la conclusion simpliste qu'il suffirait d'enfermer les membres des noyaux délinquants pour que tout s'arrange. Les plus délinquants font partie d'un système complexe auquel les moins actifs sont liés. On le voit bien lorsqu'on observe le trafic et la consommation de drogue. Les uns s'abandonnent, « l'échec scolaire précédant très souvent la rencontre avec l'héroïne » (9), les autres font le trafic.

1 Christian Jelen, *La guerre des rues*, Plon, 1999.

2 Hugues Lagrange, *op.cit.*

3 Danièle Sallenave, *À quoi sert la littérature*, Textuel, 1997, citée par Christian Jelet.

4 Antoine Garapon, *Le gardien des promesses*, Odile Jacob, 1996.

5 Interview donné à un journaliste allemand bien avant les opérations terroristes auxquelles il participa.

6 Jean Pierre Rosenczweig, Président du Tribunal pour enfants de Bobigny, Seine-Saint-Denis, Colloque de l'association des familles protestantes de France, Les enfants face à la cascade des générations, Fontevraud, septembre 2000.

7 *Habiter et cohabiter*, rapport cité.

8 Sébastien Roché, Les noyaux délinquants, *futuribles*, avril 2002.

9 Hugues Lagrange, *op.cit.*

### 37.2.3.3 Les descendants d'immigrés et la violence

Plus de 40 % des jeunes confiés à la protection judiciaire de la jeunesse sont des descendants d'immigrés. Il est vrai que ces chiffres sont frappés d'un biais : maints policiers déferent plus volontiers les enfants issus de l'immigration que les autres.

Certes deux traits qu'on retrouve assez fréquemment dans les familles maghrébines ont favorisé la délinquance. D'une part, la proportion de familles très nombreuses est forte — même si, chez les immigrés, le nombre d'enfants par foyer tend progressivement à se rapprocher de la moyenne nationale — et, dans les banlieues difficiles, la proportion des adolescents par rapport aux adultes est particulièrement élevée. D'autre part, un enseignant note que « les filles, peu ou mal reconnues dans la famille, ont surinvesti dans l'école où elles sont reconnues, tandis que, au contraire, les garçons, reconnus dans la famille vivent une crise identitaire à l'école. » (1)

Ces traits ne suffisent pas à expliquer la relativement forte délinquance d'une partie des descendants d'immigrés qu'il faut regarder en face sans l'attribuer, pour autant, à leurs origines. Ne doit-on pas reconnaître, *primo*, qu'il existe une forte corrélation entre l'exclusion, la pauvreté et la dégradation urbaine d'une part (2) et la délinquance de l'autre et, *secundo*, que les immigrés d'Afrique et leurs descendants sont beaucoup plus touchés que la moyenne des citoyens par le chômage et la pauvreté ? Dès lors, il n'est nul besoin de faire appel, pour expliquer l'essentiel de la surdélinquance, à des explications ayant un caractère raciste. Un enfant d'immigré sur deux fréquente une école située dans une Zone d'éducation prioritaire — ZEP — et 25 % des ménages dont l'un des deux parents vient du Maghreb vivent au-dessous du seuil de pauvreté contre moins de 10 % pour l'ensemble de la population. Une étude récente de l'INSEE conclut que le risque d'incarcération est d'autant plus élevé que le père est originaire d'un pays éloigné et d'immigration récente et la durée des études du prisonnier plus courte. (3)

C'est par une volonté française que la plupart des immigrés sont arrivés dans l'hexagone ; après leur avoir procuré un emploi et, à beaucoup, un logement nous avons favorisé la venue de leurs familles. Puis, une forte proportion de ces immigrés a été licenciée et les « quartiers » ou les « zones » dans lesquels ils se sont retrouvés, ont été progressivement désertés par nombre de Français de souche et se sont dégradés. Ni nos politiques de l'emploi, ni notre politique scolaire, ni, jusqu'à ces derniers mois, nos modes de représentation n'ont eu cette intégration pour priorité.

### 37.2.3.4 Réactions à la violence

Les actes de violence s'étant multipliés, nombre de Français disent ne pas se sentir en sécurité. Pour les citoyens qui ont peur, les immigrés ont pris la place que les ouvriers des faubourgs te-

1 Jean-Louis Auduc, Directeur adjoint de l'IUFM de Créteil.

2 Enquête sur la délinquance autodéclarée des jeunes, Grenoble, 2 000 commentée par Vincent Tournier, *Futuribles*, Avril 2 002,

3 Bulletin de l'Observatoire International des Prisons, septembre 2002.

naient au XIXe siècle chez les habitants des centres ville. Dans les préoccupations de nos concitoyens la lutte contre l'insécurité tient désormais cette place première que le chômage occupait :

<i>Priorité donnée</i> (% des réponses)	avril 1994	avril 2000	mars 2002
au chômage	81	56	28
à la lutte contre l'insécurité	10	24	49

Les enquêtes (1) montrent cependant que la peur n'est pas due à la seule occurrence d'actes violents dans le voisinage. *Elle est la plus vive chez les personnes qui craignent que leur position dans l'échelle sociale ne soit menacée.* En outre, ces personnes ont souvent la conviction que les règles morales, les valeurs (« le travail, la famille, la patrie »?), l'ordre social et les hiérarchies traditionnelles s'effondrent. Les inquiétudes engendrent un désir de répression. On rêve d'éradication et de « tolérance zéro » c'est-à-dire que la plus petite infraction soit sévèrement punie.

Cependant, le nombre de policiers présents dans les zones sensibles reste nettement inférieur, ramené au nombre d'habitants, à celui des autres secteurs urbains. (2) En Seine Saint-Denis, les effectifs de police sont constitués, pour une grande part, de jeunes inexpérimentés qui repartent dès que la pratique leur a donné une plus grande efficacité. Maints quartiers difficiles ont du mal à recruter des éducateurs. Roger Fauroux avait fait le même constat dans nos écoles : 68 % des nouveaux enseignants nommés en Seine Saint-Denis en 1996 étaient des jeunes sortant des instituts de formation et sans expérience urbaine. Le phénomène est, en effet, général « dans les quartiers difficiles, les institutions sont souvent représentées par des gens très jeunes qui ne pensent qu'à partir. » (3) « On voit se dessiner, dans l'enseignement, la police ou la magistrature des stratégies méticuleuses de carrière dont le fil conducteur est la volonté d'échapper à la zone d'éducation prioritaire, à la zone urbaine sensible ou à la juridiction de premier degré. » (4)

La police semble ne s'adapter que lentement à l'évolution des villes. Comme les enseignants, les policiers n'habitent plus les « quartiers ». Essentiellement nationales, ses unités « de proximité » sont toujours en phase d'expérimentation. Le recrutement des policiers comporte encore peu de jeunes issus des quartiers difficiles. En réprimant les « bavures » de façon partielle et, souvent, au terme de procédures anormalement longues (Le Mirail, Mantes-la-Jolie), la Justice apparaît, trop souvent, révoltante aux jeunes des quartiers concernés, prompts à relever des délais ou des insuffisances qu'au demeurant tous les citoyens condamnent eux aussi.

Pour appliquer des politiques plus authentiquement sociales, les nouvelles « communautés urbaines » constitueront-elles un cadre approprié? Associations volontaires de municipalités, pourront-elles développer les moyens susceptibles de réintégrer dans leur périmètre les quartiers

1 Hugues Lagrange, *La civilité à l'épreuve*, crimes et sentiment d'insécurité, PUF, 1995.

2 Jacques Donzelot et alii, *op.cit.*

3 Lucienne Bui-Trong, Commissaire de police principal, section villes et banlieues des Renseignements généraux, *Le Monde*, 8 décembre 1998.

4 Didier Peyrat, *op.cit.*

en état de sécession et favoriser l'adaptation des écoles, des autres services publics, des transports en commun, des activités sportives et culturelles et, finalement, de la police urbaine ? Allons-nous, par l'ensemble de nos politiques sociales, nous rapprocher de l'Europe du Nord et nous séparer plus franchement de celle du Sud ? La première tend à une société homogène et limite les mesures répressives et, notamment, une incarcération trop systématique. Dans la seconde, nettement plus inégalitaire, la proportion de personnes détenues est également plus élevée. (1)

La répression, malheureusement inéluctable à certains moments, ne suffit pas. L'incarcération de jeunes issus des quartiers difficiles dans des prisons, surpeuplées et le plus souvent indignes d'un État de notre temps, facilite-t-elle leur insertion dans la société ? Une Garde des sceaux avait répondu par la négative : « La prison des mineurs est aujourd'hui un milieu très dur, plutôt criminogène et relativement inefficace puisque les jeunes qui en sortent ont tendance à récidiver. » (2) Si notre tradition judiciaire vise les actes d'individus, dans nombre d'affaires jugées la dimension collective du délit est évidente. La poursuite des individus qui ne se double pas d'une action sociale sur le terrain peut-elle suffire à arrêter les violences ?

### 37.3 Une démocratie au rabais

Des équipes gouvernementales dominées par d'anciens fonctionnaires ont bâti une démocratie au rabais. Les débats ont été éludés et le système de gestion de l'État ou de la protection sociale n'a été retouché qu'à la marge. Les organisations n'ont été remises en cause ni dans leurs finalités ni dans les statuts des personnels. Ce conservatisme conduit les gestionnaires des prestations publiques à ne pas traiter suffisamment les bénéficiaires en adultes ou en futurs adultes et, qu'il s'agisse de l'éducation, de l'emploi ou de la santé le diagnostic de Tocqueville demeure d'une étonnante pertinence : « Le pouvoir (en France) ressemblerait à la puissance paternelle si, comme elle, il avait pour objet de préparer les hommes à l'âge viril ; mais il ne cherche, au contraire, qu'à les fixer irrévocablement dans l'enfance. » (3) « Nous avons l'État-providence. Nous avons maintenant l'État-papa. » (4)

Notre système social fourmille d'exemples dans lesquels la relation entre l'organisme censé aider une personne en difficulté ou un jeune est beaucoup trop impersonnelle pour que les bons cheminements soient trouvés. Le préposé de l'ANPE a-t-il assez de temps et de conviction pour inciter maints chômeurs à retravailler ? Les gestionnaires du RMI sont-ils assez vigilants ? Un allo-

1 Hugues Lagrange, *op.cit.*

2 Élisabeth Guigou, interview, *Le Monde*, 25 janvier 1999.

3 *De la démocratie en Amérique*, GF-Flammarion, Paris 1981.

4 Claude Allègre, *Les audaces de la vérité*, Robert Laffont, 2002.

cataire du RMI sur deux seulement a un contrat d'insertion (1) ; en 2002, la moitié des Rmistes percevaient leur allocation depuis plus de trois ans. On peut comprendre « l'exaspération des Français qui travaillent, qui ont de petits salaires et qui ont le sentiment qu'autour d'eux il y a beaucoup de gens qui ne travaillent pas et qui ont finalement les mêmes conditions d'existence. »

(2) Les citoyens, très favorables au RMI lors de sa création, ont fini par repérer les défauts de sa gestion. Voir le **graphique 7** en fin de document.

L'aide individuelle aux écoliers en difficulté est devenue une nécessité. Les parents aisés peuvent la procurer à leurs enfants ; mais les autres ? Or, faute de mobiliser l'opinion publique, Claude Allègre n'a pu vaincre la résistance des syndicats d'enseignants à une extension de l'aide individuelle au sein des collèges et lycées. Au lieu de dépenser tant d'efforts et d'argent dans des mesures qui se voulaient favorables à l'emploi, nos gouvernants ont-ils eu le courage d'entreprendre les réformes de nos pratiques éducatives de façon à mieux préparer les jeunes au monde d'aujourd'hui, enfants d'immigrés en tête, et éviter ainsi un phénomène d'exclusion aussi étendu ? Des formules telles que « le service public à la française », les « acquis sociaux » ou « l'exception française » ne servent-elles pas de bannières dans des défilés destinés à défendre le *statu quo* au profit de ceux qui gèrent le système tandis que le chômage s'amplifie ?

Il est vrai qu'une gestion sociale *administrée* peut tirer argument d'une certaine apathie des citoyens. On peut arguer du fait que leur autonomie s'est accrue mais au prix d'un « désenchantement » ; (3) dans leur majorité, ils n'ont plus la foi au sein d'une église ou d'un parti. Mais sont-ils, pour autant, indifférents aux problèmes concrets de la vie en société ? Mieux informés, voire mieux formés, ne seraient-ils pas capables de percevoir les enjeux, de discuter les solutions voire de participer plus activement à la gestion de certaines actions collectives ? De s'associer plus franchement à des réformes indispensables au lieu de soulager ceux qui s'y opposent. Le fait de tenir les citoyens en lisière n'est-il pas un encouragement à un certain radicalisme ? Ne faut-il pas intensifier la présentation des faits pour lutter contre des abstractions dogmatiques. Peut-on oublier que, fidèles aux illusions passées, les élèves de la rue d'Ulm auront tardé à voir les réalités de l'Europe de l'Est ? Des minorités trotskystes, dans le milieu syndical ou dans la vie politique, ne parviennent-ils pas, aujourd'hui encore, à exercer leur pouvoir en brandissant des revendications totalement hors du temps ?

### 37.3.1 Des relations sociales très administrées

François Mitterrand décida lui même des 39 heures ou de la retraite à soixante ans, sans que, sur ce dernier point, fondamental pour le devenir des régimes de retraite, leurs responsables, désignés

1 Rapport sur le Rmi, mai 2003.

2 François Fillon, émission 100 minutes pour convaincre, 24 avril 2003.

3 Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde*, Gallimard, 2002.

par les syndicats de salariés ou de patrons, aient eu voix au chapitre. Les deux lois sur les 35 heures ont, elles aussi, dessaisi les partenaires sociaux dans un domaine qui était bien dans leur champ de compétences.

Certes, l'État doit veiller à ce que les conventions conclues entre partenaires sociaux ne violent pas des principes essentiels du droit. Doit-il, pour autant, avoir l'ambition de régenter dans le détail l'organisation sociale ? Et cette tutelle pesante est-elle favorable à des évolutions en douceur ou aux réformes ?

On aura vu des ministres à l'œuvre, jusqu'à la caricature, dans les discussions de 1999 et 2000 relatives à la réforme de l'indemnisation du chômage ; ils ne pouvaient accepter le résultat d'une négociation qu'ils n'avaient pas initiée. Procéder ainsi n'est-ce pas la meilleure façon de paralyser des formations syndicales qui manquent de force alors que la fragmentation du travail salarié, résultant du déclin des grandes usines ou des vastes services administratifs, les affaiblit davantage déjà. Voir les **graphiques 8 et 9**.

Dans maintes firmes, le dialogue a du mal à se nouer et à déboucher sur des compromis acceptables. Patrons et dirigeants, souvent réticents, affrontent des délégués syndicaux qui, de leur côté, prennent mal en compte les réalités de l'entreprise. Chez les salariés, mais aussi chez les médecins, le syndicalisme français a peu d'adhérents et il est, en outre, très divisé. Nous nous interrogeons sur les raisons et les conséquences de cet état de fait dans le **chapitre 41** de notre site. Relevons ici la nécessité de réviser le domaine du paritarisme. La santé ou la politique familiale en font-elles vraiment partie ? Les partenaires sociaux ne feraient-ils pas mieux de les abandonner pour s'atteler sérieusement à la formation professionnelle et continue ? Bien qu'elles soient les clefs de l'emploi, celle-ci demeure le parent pauvre au sein de l'Éducation nationale, alors que, à cet égard, les syndicats ont des compétences.

Ne faut-il pas, plus généralement, concevoir de façon bien différente la gestion des interventions sociales ? Dans le cadre de conventions, l'État ne devrait-il pas déléguer à des agences publiques, à des autorités locales ou à des associations le soin de gérer une bonne partie des actions sociales ? Il se méfierait des organismes trop vastes qui deviennent aisément bureaucratiques. Il éviterait les monopoles et n'hésiterait pas à confier des missions similaires à plusieurs opérateurs de façon à pouvoir comparer les résultats obtenus. Il **évaluerait et contrôlerait les opérateurs** en exigeant d'eux une transparence qui, dans le domaine associatif, est loin d'exister aujourd'hui. Enfin encouragées, des fondations privées pourraient jouer un rôle de plus grande ampleur, notamment en contribuant au financement des associations.

Impliquer davantage les Français dans la conception des prestations et dans leur gestion, à travers leurs associations notamment, est la clef de voûte du nouveau **contrat social** dont nous présentons une esquisse dans le quatrième volet de notre site (**chapitres 41 à 43**).

Quand on compare la façon dont Français et Américains ont abordé les problèmes des quartiers difficiles (1) on voit réapparaître le contraste entre deux attitudes qui avait frappé Tocqueville au cours de son enquête américaine. Dans sa politique des quartiers, la France reste un pays où l'autorité étatique s'exerce de *haut en bas* ; les *Community development corporations* — CDC — américaines (voir, à leur sujet la brève **annexe** de ce chapitre), cherchent à ce que les habitants prennent leur destin en mains (*empowerment*) et, par la discussion, obtiennent des autorités souvent réticentes les moyens dont elles ont besoin. Cheminement de *bas en haut*. On met à l'œuvre des spécialistes pour que les demandes des habitants soient exprimées, discutées et prises en compte si elles semblent réalistes. En France, trop souvent, des décisions intéressant les quartiers sont prises sans que la concertation soit considérée comme loyale par les résidents. Dès lors, mêmes judicieuses, les réalisations risquent d'être rejetées. « Les *contrats locaux de sécurité* sont étriqués, centrés sur un discours pénal et moralisateur. » (2) Dans le rapport publié au début de 2002, la Cour des Comptes a durement critiqué ces contrats « qui ne répondent souvent qu'à une logique d'affichage ». Les indicateurs dont on dispose — qu'il s'agisse du chômage, de la pauvreté ou de l'échec scolaire — montrent « la persistance voire l'aggravation des difficultés sociales » dans les quartiers visés. « Sur les dix communes de Seine-Saint-Denis où nous avons enquêté, une seule — le Blanc-Mesnil — a fait de la participation des habitants un principe central de l'élaboration et de la mise en œuvre de son contrat local de sécurité. » (3) Si l'on compte sur les administrations nationales, police et justice au premier chef, la répression ne risque-t-elle pas de l'emporter ? Améliorer la situation des quartiers dégradés n'implique-t-il pas, que sous l'impulsion des municipalités ou des communautés urbaines, écoles et services sociaux mènent des actions communes ?

Aujourd'hui, les CDC montrent que quelque chose subsiste du contrat passé entre eux par les immigrés qui naviguaient sur le *Mayflower*, contrat si éloigné des conceptions de Rousseau. D'un côté, un contrat qui suppose que les partenaires se fassent confiance et que grandisse, du coup, la confiance qu'ils ont dans leurs propres capacités. De l'autre, un individu isolé face au pouvoir, cet être suprême civil qui demande au citoyen son adhésion.

### 37.3.2 Un jacobinisme qui résiste

Dans le dernier quart de siècle, le capitalisme a connu une nouvelle vigueur ; il s'est enrichi du développement, au plan mondial, des services et des nouvelles technologies. Ayant ouvert nos frontières, nous avons été plongés dans cet univers en mouvement. En même temps les grandes institutions — école, église, partis politiques ou syndicats — ont perdu leur prestige et une autori-

1 Jacques Donzelot et alii, *op.cit.*

2 Lucienne Bui Trong, Chef de la section villes et banlieurs des Renseignements généraux, *Le Monde* 30 octobre 2000.

3 Jacques Donzelot et alii, *op.cit.*

té qui avait semblé naturelle. Pourtant, et comme en réaction, maints Français se sont accrochés aux idées et aux pratiques de notre modèle traditionnel (voir le **chapitre 11** de notre site), qui donne à l'État un rôle prééminent.

Sous la conduite trop exclusive de fonctionnaires, l'État-providence a poursuivi son expansion tandis que le secteur privé était exposé à la concurrence. Si les salariés du secteur privé, qui ne bénéficient pas de la garantie de l'emploi, ont été durement touchés par d'énormes mutations, les entreprises ont su tirer parti de l'élévation du niveau de formation de la majorité des citoyens. Elles ont mené d'énergiques politiques de décentralisation. Le nombre de personnes responsables de petites unités, de leur personnel et de leur budget a été accru.

Notre État ne s'est pas assez adapté aux réalités nouvelles. Il n'a guère tiré parti du niveau de formation générale plus élevé de ses collaborateurs. Il n'a pas développé un partage raisonnable des compétences entre lui-même et les partenaires sociaux. C'est à reculons que la plupart de nos hommes politiques et de nos administrations sont entrés dans la voie de la décentralisation comme dans l'ère européenne.

Ni François Mitterrand ni Jacques Chirac, lorsqu'ils ont renié les analyses présentées lors de leurs campagnes électorales de 1981 et de 1995 et accepté les disciplines européennes, n'ont osé expliquer aux Français les raisons qui les faisaient virer de bord. Nous n'avons pas eu droit à ces leçons de chose qui auraient aidé certains d'entre nous à mettre fin à leurs illusions.

Quant à la décentralisation, notre enquête confirme que l'État n'est pas parvenu à organiser l'autonomie *conventionnée* des collèges ou des hôpitaux voire des tribunaux. Les responsables de ces unités ne gèrent leur budget qu'à la marge ; ils ne choisissent pas leurs collaborateurs ; ils n'ont pas d'influence décisive sur leur promotion ou leur rémunération et ne peuvent les sanctionner que dans des cas extrêmes. Le statut de la fonction publique garantit bien l'autonomie des individus à l'égard des « chefs » mais à un prix prohibitif : les unités — collèges, hôpitaux, tribunaux — sont difficilement gérables et peu à même de s'adapter avec souplesse aux besoins changeants des usagers. La répartition des moyens de nos écoles, de nos hôpitaux, de notre police ou de nos tribunaux n'est plus en phase avec les évolutions de la société — la démographie, les lieux d'habitation ou de travail, notamment. Du coup, une partie des moyens est mal utilisée ; pénuries et gaspillages coexistent.

On a vu que l'organisation jacobine s'est montrée incapable de faire face à l'insécurité qui, du coup, est devenue le thème privilégié du débat politique. Comment, en effet, progresser en ce domaine si, non seulement les pouvoirs locaux mais, aussi les habitants du quartier ne sont pas franchement impliqués ? Que des associations multiplient les mesures de médiation et de réparation pénales fait plus pour rétablir les liens sociaux que l'emprisonnement ou le simple rappel à la loi.

L'exemple des CDC montre que, pour redresser des situations dégradées il faut avant tout parvenir à faire dire aux habitants leurs préoccupations, discuter avec eux les mesures appropriées et qu'ensuite l'administration et notamment la police, confirment qu'elles se sentent responsables

(*accountability*) de la bonne exécution des mesures convenues. C'est cette coproduction avec les habitants que les administrations présentes dans les quartiers difficiles reconnaissent ne guère savoir faire. (1)

Il ne sert pas à grand-chose de faire des réformes si les citoyens n'y adhèrent pas, faute d'en avoir débattu et d'en avoir compris le sens ; faute d'être impliqués dans la mise en œuvre. Ainsi, enlisé dans la gestion au jour le jour, **l'État exerce fort mal les trois grandes fonctions que nous avons évoquées. Primo le débat public, la définition de politiques et de normes ; secundo le choix d'opérateurs bénéficiant d'une large autonomie ; tertio l'évaluation et le contrôle des opérateurs.** Ces fonctions essentielles sont analysées au **chapitre 42** de notre site.

Finalement, parce qu'il n'a pas assez modernisé ses pratiques, notre État est le seul en Europe à ne pas avoir su, en proportion du PIB, réduire de façon significative et durable les dépenses publiques, Sécurité sociale comprise. Cette diminution ne constitue pas à nos yeux un objectif en soi. Mais nous sommes, d'abord, très attentifs à la compétitivité de l'espace français et, ensuite, convaincus que les interventions sociales ont été, par trop, orientées vers les plus favorisés. Enfin, notre État utilise mal les compétences de ses agents et en répartit mal ses moyens. C'est cet ensemble : économie affaiblie, injustice sociale, mauvaise utilisation des deniers publics qui justifie que l'on souhaite réformer notre État-providence.

### 37.3.3 La participation des minorités

Au XIXe siècle, une classe de prolétaires se constitua. Syndicalisée pour partie, elle s'impliqua dans l'action politique. Le socialisme dont beaucoup d'ouvriers se réclamèrent, avait un dessein : le capitalisme étant considéré comme générateur de misère et de violences, il fallait supprimer la propriété privée des moyens de production. À l'échelon national la prise du pouvoir par les représentants des ouvriers fut longue mais elle aboutit. Elle fut précédée et accompagnée par la conquête de maintes mairies dans les banlieues « rouges ». La représentation politique des ouvriers existait bel et bien. Parallèlement leurs syndicats furent appelés à participer à la gestion de plusieurs volets de l'État-providence.

Aujourd'hui, l'exclusion ne profite pas à une classe sociale désignée de sorte qu'aucun processus clair de détention/contestation du pouvoir n'est à l'œuvre. « Les exclus ne constituent pas une force sociale qu'on pourrait mobiliser [...] Ils n'ont pas, à proprement parler, d'intérêt commun. Les exclus forment même, presque par essence, une non-classe ». (2) « Les tentatives pour créer un mouvement social européen sont actuellement très incertaines. » (3)

1 Jacques Donzelot et alii, *op.cit.*

2 Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, *op.cit.*

3 Günter Grass, *Le Monde*, 3 décembre 1999.

Nombre d'exclus de notre temps sont regroupés dans des quartiers et des banlieues que désertent les citoyens plus favorisés et, « les HLM ont cessé, à la fin des années soixante-dix de jouer un rôle intégrateur. » (1) La plupart des immigrés n'ont pas le droit de vote. Ceux qui le possèdent ne l'exercent pas toujours (une des premières actions des CDC américaines est d'inciter les habitants à voter). Les élus dans lesquels les immigrés et les exclus peuvent se reconnaître sont peu nombreux et, parmi ces derniers, rares sont ceux qui ont une fonction influente. Maintes zones urbaines sensibles restent ainsi dans une situation quasiment coloniale : les habitants n'ont aucun pouvoir politique.

Or, le canton de Neuchâtel, en Suisse, a accordé le droit de vote aux étrangers dès 1849 ; l'Irlande en 1963, la Suède en 1975, le Danemark, la Finlande, la Norvège et les Pays-Bas dans les années quatre-vingt. François Mitterrand a bien évoqué la possibilité de donner aux étrangers résidents le droit de vote aux élections municipales mais il y a renoncé devant l'hostilité d'une partie de l'électorat, créant, du même coup, la déception de ceux qui étaient concernés. Jean-Pierre Chevènement a proposé, avant de quitter le pouvoir, de permettre que votent les personnes dont une carte de séjour de dix ans aurait été renouvelée.

Le défaut de représentation fait partie de ces carences de la nation à l'égard des immigrés. En dépit des doutes actuels, le plus probable est que l'intégration des immigrés originaires d'Afrique, finira par se produire. Le chômage massif des manœuvres Nord-Africains venus dans les années cinquante et soixante va appartenir au passé en raison de l'âge des intéressés ; la forte natalité qui caractérisait la population immigrée est en décroissance rapide ; les difficultés de langage vont, elles aussi, en déclinant ; de plus en plus nombreux sont les jeunes immigrés de vingt ans qui essaient de faire comprendre à leurs cadets que l'absentéisme scolaire et la délinquance ne les mèneront à rien. Des mariages mixtes ont lieu. Des descendants d'immigrés, et notamment des femmes, accèdent à des responsabilités. Mais tous ces processus prennent beaucoup de temps et, avant qu'ils n'arrivent à leur terme, que de frustrations d'un côté, de peurs de l'autre !

Imaginer que le retour au calme dans les quartiers et, finalement, l'intégration de ses habitants relèvent de la seule action sociale ou économique est sans doute une illusion que Lionel Jospin a partagée. En réalité, nos banlieues posent un problème très nouveau à la République. Lorsque les CDC incitent les habitants à participer activement à la communauté qui est la leur elle ne fait rien qui soit contraire à la pratique américaine. Les États-Unis connaissent, depuis l'origine, deux phénomènes que nous ignorons et qui justifient leur devise *E pluribus unum*. *Primo* de fortes minorités ethniques, noires d'abord, hispaniques ensuite. *Secundo*, la fédération s'est construite par un mouvement de bas en haut, les entités de base, paroisse, comtés et états étant très méfiants à l'égard du pouvoir central. L'un des propos de la constitution américaine fut de protéger les citoyens et leurs associations contre les pouvoirs fédéraux.

1 Hugues Lagrange, *Télérama*, 21 novembre 2001.

La tradition française va exactement à l’opposé. Jusqu’en 1789 elle exclut sans ménagement les minorités ethniques ou religieuses tandis que la monarchie impose un schéma centralisateur qui sera accentué par Napoléon et conservé par la République. Une exception fut faite, au lendemain de la guerre : la représentation de la communauté juive, peu nombreuse et très intégrée, dont l’histoire avait été tragique fut admise. Le CRIF fédère des organisations religieuses et laïques. Mais on a vu que les politiques de la ville menées depuis plus de vingt ans ont délibérément ignoré les autres communautés ethniques ou religieuses ; elles ont refusé de prendre appui sur elles.

On vient de mettre en place, non sans difficultés, une représentation des musulmans « pratiquants ». Tâche difficile dès lors que la très grande majorité des lieux de culte sont gérés par des immigrés qui n’ont pas la nationalité française et sont financés par des pays étrangers. Comme, parmi les musulmans, ceux qui pratiquent sont une minorité, des immigrés demandent que les non-pratiquants aient, eux aussi, leur représentation. Il est clair qu’une telle demande rencontre encore l’hostilité d’une assez large fraction de l’opinion publique. Son refus est au cœur des proclamations du Front National. Nos politiques sociales dans les quartiers apparaissent ainsi insuffisantes et comme tronquées à leurs habitants tandis que leur « générosité » est critiquée par ceux qui n’habitent pas ces quartiers, et, notamment par ceux dont les revenus sont modestes et qui voient leur position sociale menacée (petits commerçants, ouvriers non qualifiés, certains artisans).

Si nous ne sommes pas au terme des souffrances et des peurs que provoque la mauvaise intégration d’une partie des résidents, nous avons aussi noté les facteurs qui, du côté des minorités, devraient les pousser à l’intégration, à la disparition progressive de comportements qui heurtent nos pratiques actuelles, la situation faite à la femme au premier chef. *A contrario* des communautés montrent que le respect de certaines de leurs traditions, loin d’avoir été un obstacle à l’intégration, l’a plutôt favorisée. Du côté de l’État trois actions devraient finir par s’imposer :

- d’abord, une représentation, au plan local en tout cas, de tous ceux qui résident en France depuis un temps long ;
- ensuite, une transformation de l’Éducation nationale pour qu’elle devienne, enfin, apte à donner une formation générale et professionnelle aux enfants des familles les plus défavorisées et, tout particulièrement, de celles qu’on peut considérer, aujourd’hui, comme exclues. La situation démographique dans laquelle nous allons nous trouver dans quelques années nous poussera énergiquement dans cette voie : il est probable que si nous manquons de main d’œuvre nous devons prévoir un considérable effort de formation à l’endroit de ceux qui immigreront en France. Cette formation fera partie du contrat d’immigration, formule qui est en train de se développer en Europe ;
- enfin, de plus nombreuses promotions de personnes issues de l’immigration à des postes de responsabilités, pour montrer que le football n’est pas la seule activité qui permet l’ascension sociale et économique.

Plus généralement, la France devra modifier son attitude à l’égard des minorités et cesser de se sentir agressée par des personnes nées sous d’autres climats, sans renoncer pour autant à sa vo-

lonté unitaire. Un phénomène devrait contribuer à l'évolution des esprits. En participant à la construction européenne nous admettons qu'on peut vivre dans un ensemble formé de collectivités relevant de cultures très différentes. Il n'est donc pas fou d'espérer que les Français deviendront capables de proposer plus franchement aux immigrés de souscrire un contrat social rénové.

<i>La société de demain ?</i>	<i>La nation d'hier</i>
<p>La nation garde un contenu historique, culturel et politique fort, mais elle n'est plus un absolu. Elle a fait la paix avec ses voisins. L'Europe s'édifie qui résulte, avant tout, de libres adhésions à un état de droit. La République est décentralisée. Elle comprend des régions, des départements, des communautés urbaines, des communes entre lesquels des répartitions de tâches et de ressources restent à clarifier.</p>	<p>Entre le citoyen et l'État républicain rien de substantiel ne doit s'interposer.</p> <p>L'État est l'héritier de la monarchie. Il a un caractère sacré et beaucoup croient volontiers qu'il reste tout-puissant.</p>
<p>Les faits montrant que l'égalitarisme proclamé aboutit dans une large mesure à ce que ceux qui ont <i>plus</i> aient <i>plus</i> et ceux qui ont <i>moins</i> aient <i>moins</i>, les objectifs et les méthodes de l'État-providence sont soumis à une révision méthodique et sévère.</p>	<p>L'État a été complété par l'État-providence. À l'égalité des droits est venu s'ajouter le désir de réaliser une certaine égalité économique, par la fiscalité, le versement d'allocations et la garantie d'un accès des citoyens à des prestations essentielles : éducation, santé, emploi, retraite.</p>
<p>Aux niveaux parlementaire et régional, l'État se concentre sur l'organisation de débats, la définition de finalités, de stratégies et de normes, le choix des opérateurs, leur évaluation périodique et leur contrôle.</p>	<p>L'État, les élus qui le dirigent et l'administration gardent une vision autocratique et la volonté de gérer la société en direct.</p>
<p>Les syndicats de salariés et patronaux sont incités à négocier des conventions dont certaines prennent force de loi. Le domaine de la gestion paritaire est révisé. La formation et l'information économique et sociale sont intensifiées.</p>	<p>Les syndicats ont peu d'adhérents et un rôle limité. La formation des citoyens aux réalités économiques et sociales est médiocre. Cette combinaison encourage les utopies et les comportements irresponsables.</p>
<p>Une décentralisation systématique de la gestion des aides, le recours à des agences et associations pour les verser, s'accompagne de la passation de contrats avec les bénéficiaires visant à leur insertion/réinsertion dans la société. La société civile participe très activement, et de façon professionnelle, à l'aide aux défavorisés : soutien scolaire, orientation, assistance aux chômeurs, à certains malades, aux personnes âgées notamment.</p>	<p>La distribution bureaucratique d'allocations n'encourage guère les bénéficiaires d'aides à prendre leurs affaires en mains.</p> <p>L'égalitarisme proclamé s'accommode de l'exclusion, sous diverses formes et origines, de quelque 10 % de la population, comprenant notamment une fraction élevée des immigrés.</p>
<p>La réintégration des « quartiers » dans la nation devient la responsabilité des communautés urbaines. Celles-ci impliquent une police de proximité, la justice et l'école dans des actions à la conception et à la gestion desquelles les habitants participent</p>	<p>La politique de la ville est une construction bureaucratique. Ses résultats sont médiocres.</p>
<p>La stratégie publique vise à ce que la création d'emplois en France soit compétitive. Elle tend énergiquement à ce que les frais généraux de la nation ne soient pas dis-</p>	<p>L'octroi d'allocations ou de prestations gratuites à des personnes favorisées et une gestion centralisée se combinent pour que le coût de l'État-providence soit</p>

### 37 — Annexe : Les Community Development Corporation américaines

Ne parvenant pas, par l'intervention des municipalités, à redresser la situation terriblement dégradée de maintes cités, les Américains ont mis en place, dans 2 000 quartiers (en 1990 contre 1 000 en 1980), avec un certain succès si l'on en croit les auteurs d'un livre récent (1), « une politique de prévention de la délinquance qui consiste en une réorganisation des communautés de quartier autour de la question de la sécurité ». Nombre d'entre elles sont soutenues par des fondations privées et notamment par la Fondation Ford. Les fondations ont relayé les fonds fédéraux qui avaient été fortement réduits à partir des présidences de Reagan et Bush (père). Ce sont les fondations qui, notamment, assument le coût des études préalables.

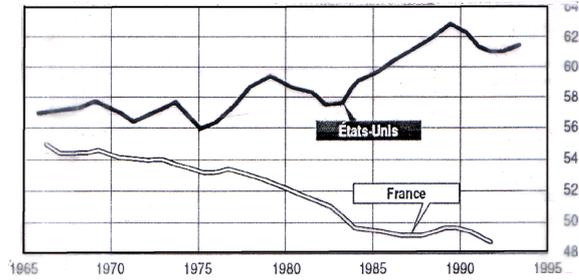
Les programmes d'*empowerment* conduits par les CDC visent précisément à ce que les membres des communautés reprennent leurs affaires en mains. Il s'agit de programmes intéressant de 50 000 à 200 000 personnes. Ils comportent généralement un volet qui vise à assurer un développement économique dans la zone.

« La politique suivie est moins volontariste que celle que nous menons dans nos cités et plus incitative. Elle s'intéresse moins aux lieux qu'aux gens. » Elle vise à ce que les habitants du quartier s'impliquent dans des actions de prévention et qu'ils retrouvent ainsi une certaine confiance dans les institutions dès lors que celles-ci, au lieu de leur imposer des règles, essayent de les aider à mener à bien des actions qui ont été décidées à la suite de leurs propres délibérations et de réunions avec les élus municipaux, des entrepreneurs, des responsables de services locaux.

1 Jacques Donzelot et alii, *La politique de la ville en France et aux États-Unis*, Seuil, 2003.

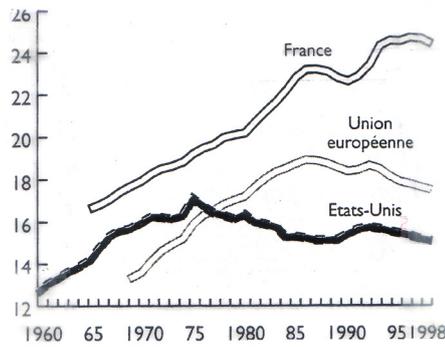
**graphique 1** Part active de la population

population active en pourcentage de la population totale. *Financial Times*, 29 juillet



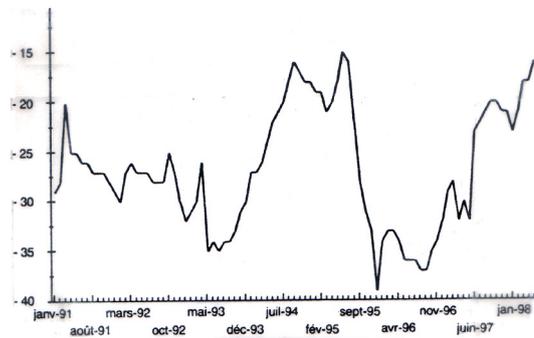
**graphique 2** Emploi non marchand/emploi total

Rexecode

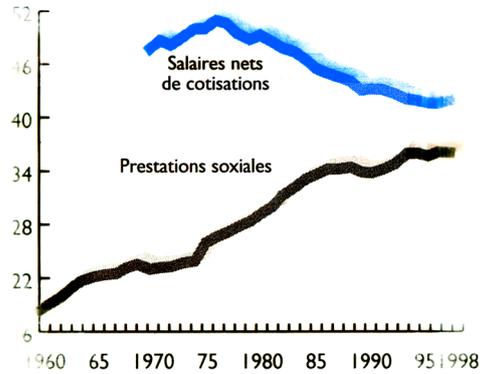


**graphique 3** Opinion des Français

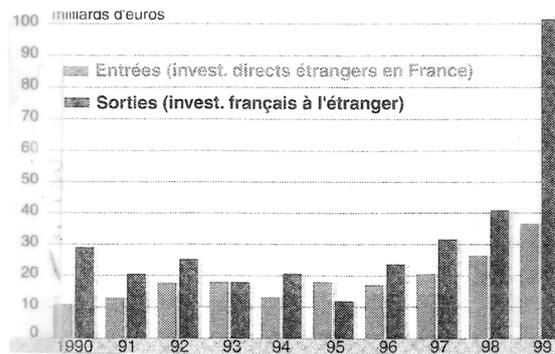
indicateur résumé, différence entre opinions positives et négatives des ménages sur leur situation financière. Insee.



**graphique 4** Structure du revenu des ménages en pourcentage, revenu disponible. Source : Rexecode.

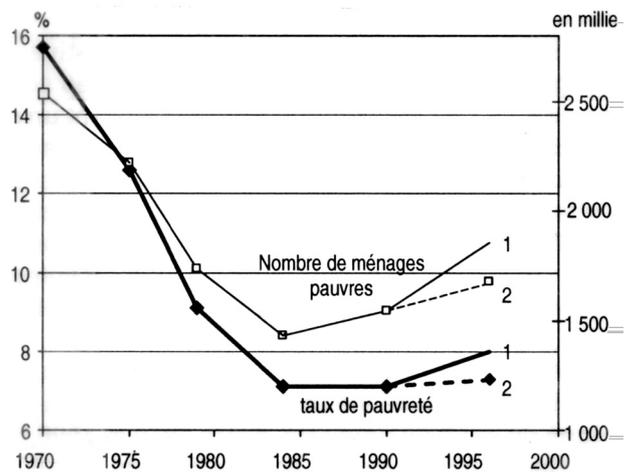


**graphique 5** Flux d'investissements directs DRI, BNP-Paribas.

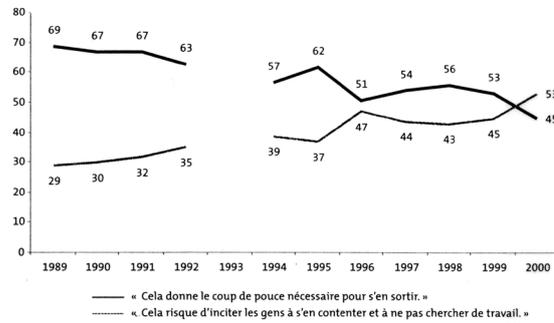


**graphique 6** Évolution de la pauvreté 1970-1996

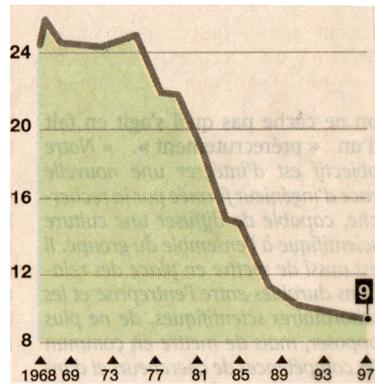
les points 1 et 2 correspondent à des définitions légèrement différentes de la pauvreté. Insee, *Synthèses* n° 47.



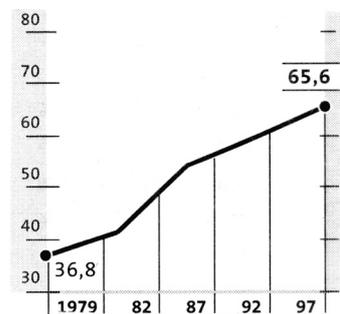
**graphique 7** Attitude des Français à l'égard du RMI  
réponses en pourcentage des Français interrogés. Enquêtes Crédoc.



**graphique 8** Taux de syndicalisation  
en pourcentage des salariés. Dares.



**graphique 9** Taux d'abstention  
aux élections prud'hommales. Ministère de l'Emploi, *Le Monde*.



## **37 – Table des matières**

<b>37. 0 Résumé de ce chapitre</b>	<b>1</b>
<b>37.1 Trop peu d'actifs : l'économie est affaiblie</b>	<b>4</b>
<b>37.1.1 Trop peu d'actifs dans la population</b>	<b>4</b>
37.1.1.1 Entrée tardive des jeunes au travail	4
37.1.1.2 Départ précoce en retraite	5
37.1.1.3 Beaucoup de consommateurs et peu de producteurs	5
<b>37.1.2 Moins de salaire, plus d'allocations</b>	<b>6</b>
37.1.2.1 Travail et salaire vs allocations	6
37.1.2.2 Une orientation malencontreuse de l'épargne	7
<b>37.1.3 État et protection sociale en porte à faux</b>	<b>8</b>
37.1.3.1 Des déficits plus élevés qu'on ne le dit	8
37.1.3.2 Des dépenses mal contrôlées	8
37.1.3.3 Des recettes qui n'ont plus cours	9
<b>37.1.4 La collectivité française est-elle compétitive ?</b>	<b>9</b>
<b>37.2 Un système qui exclut est-il « social » ?</b>	<b>11</b>
<b>37.2.1 Une société plus inégalitaire qu'elle ne le proclame</b>	<b>11</b>
<b>37.2.2 L'exclusion et comment elle s'est établie</b>	<b>13</b>
37.2.2.1 La formation consacre l'exclusion sociale	13
37.2.2.2 La ségrégation et les « quartiers »	14
37.2.2.3 Dix pour cent d'exclus	15
37.2.2.4 Parmi les exclus, les immigrés	16
<b>37.2.3 La violence urbaine</b>	<b>18</b>
37.2.3.1 Montée de la violence	18
37.2.3.2 Les jeunes et la violence	19
37.2.3.3 Les descendants d'immigrés et la violence	21
37.2.3.4 Réactions à la violence	21
<b>37.3 Une démocratie au rabais</b>	<b>23</b>
<b>37.3.1 Des relations sociales très administrées</b>	<b>24</b>
<b>37.3.2 Un jacobinisme qui résiste</b>	<b>26</b>
<b>37.3.3 La participation des minorités</b>	<b>28</b>
<b>37 — Annexe : Les Community Development Corporation américaines</b>	<b>32</b>
<b>37 — Graphiques</b>	<b>33</b>