



**FRANCE STRATÉGIE**  
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

# QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

**Restaurer la confiance  
dans le modèle républicain**





# QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

## Restaurer la confiance dans le modèle républicain

---

Sous la direction de  
Marie-Cécile Naves et Mathilde Reynaudi

Rapport thématique



*À l'issue du séminaire gouvernemental du 19 août 2013, le président de la République et le Premier ministre ont confié à France Stratégie (Commissariat général à la stratégie et à la prospective) un travail de réflexion sur les grands enjeux à dix ans pour la France. Ils ont souhaité que cet exercice de prospective se nourrisse d'échanges avec les partenaires sociaux et la société civile.*

*À partir de ces consultations et de ses travaux propres, France Stratégie a élaboré un rapport de synthèse intitulé *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, édité chez Fayard. Cinq rapports thématiques, publiés séparément, précisent pour chaque chantier majeur les analyses et les recommandations soumises au débat social et citoyen, ainsi qu'à la décision politique.*

- **Restaurer la confiance dans le modèle républicain**
- **Réconcilier l'économique et le social**
- **Bâtir un développement responsable**
- **Investir dans le redressement économique**
- **Retrouver une ambition européenne pour la France**

*Ce rapport thématique consacré au modèle républicain était placé sous la direction de Marie-Cécile Naves et Mathilde Reynaudi. Il a bénéficié des contributions de Blandine Barreau, Nicolas Charles, Delphine Chauffaut, Annick Guilloux et Benoît Lajudie.*



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE 1 - UNE SOCIÉTÉ FRAGILISÉE ET EN QUÊTE DE SENS .....</b>	<b>9</b>
<b>1. La sensibilité croissante aux inégalités et l’affirmation de l’individu fragilisent le lien social .....</b>	<b>10</b>
1.1. Une disparité spatiale importante alimente un sentiment de relégation.....	11
1.2. Les transformations sociales et culturelles occasionnent des crispations et des discriminations importantes.....	14
<b>2. Désenchantement démocratique et défiance vis-à-vis des institutions .....</b>	<b>18</b>
2.1. Une défiance vis-à-vis des institutions politiques .....	18
2.2. Un brouillage des institutions territoriales et des responsabilités.....	20
2.3. Le rôle des grandes institutions vectrices de vivre ensemble mérite d’être repensé .....	21
<b>PARTIE 2 - GRANDES ORIENTATIONS .....</b>	<b>23</b>
<b>1. Revivifier la démocratie.....</b>	<b>23</b>
1.1. Réformer la démocratie représentative pour la rendre plus lisible et plus inclusive .....	23
1.2. Améliorer la démocratie participative et valoriser l’action de la société civile .....	28
<b>2. Adapter l’organisation territoriale aux besoins sociaux et économiques.....</b>	<b>31</b>
2.1. Clarifier, simplifier et responsabiliser les collectivités territoriales.....	31
2.1.1. Structurer l’administration locale autour de l’échelon des bassins de vie (2 000 collectivités de base).....	32
2.1.2. Transférer les compétences du conseil général aux métropoles et grandes agglomérations sur leur périmètre, ainsi qu’aux autres EPCI.....	33
2.2. Prendre appui sur les métropoles et les régions pour stimuler un développement qui bénéficie à l’ensemble des territoires.....	33
2.2.1. Définir le périmètre d’une quinzaine de régions articulées aux métropoles.....	34
2.2.2. Un cas particulier : l’Île-de-France et la métropole du Grand Paris .....	35

<b>3. Refonder le vivre ensemble .....</b>	<b>35</b>
3.1. Des services publics plus adaptés pour garantir l'inclusion sociale de tous.....	36
3.1.1. Lutter contre les inégalités territoriales, sociales et culturelles.....	36
3.1.2. Accroître la performance des services publics .....	38
3.1.3. Miser sur l'engagement collectif .....	39
3.2. Rendre plus effective la lutte contre les discriminations et les inégalités en jouant sur la contrainte et la sensibilisation.....	40



## **INTRODUCTION**

---

### **Les Français sont de moins en moins nombreux à faire confiance à leurs institutions.**

Par exemple, plus de 70 % d'entre eux déclaraient en janvier 2014 n'avoir confiance ni dans l'Assemblée nationale ni dans le Sénat. Plus de 80 % estimaient que les hommes et les femmes politiques ne s'occupent pas de ce que pensent les gens et agissent principalement par intérêt personnel. De plus, près de 80 % considèrent que le système démocratique fonctionne mal en France. Ces chiffres sont en augmentation régulière, notamment chez les jeunes et dans les classes populaires, et se traduisent par une augmentation continue de l'abstention et du vote pour l'extrême droite. Ils s'accompagnent en outre d'une angoisse croissante vis-à-vis de l'ouverture au monde et de l'intégration européenne<sup>1</sup>. Néanmoins, les institutions politiques ne sont pas les seules à pâtir de cette défiance : l'école et l'entreprise, en particulier, peinent à remplir leur rôle d'intégration sociale.

En outre, **les Français sont très nombreux à penser que la société se désunit** : ils jugent ainsi à plus de 80 % que la cohésion sociale est faible<sup>2</sup> et 72 % anticipent des tensions entre les groupes composant la société, à échéance de dix ans<sup>3</sup>.

**Le modèle républicain français doit donc rapidement retrouver l'adhésion des citoyens et la capacité à créer de l'identité collective.** Il faut rebâtir un projet commun porteur de sens et de confiance en renouant avec les principes et les fondements de ce modèle. Or, ce dernier s'est construit sur un socle caractérisé par l'affirmation de l'égalité de tous, l'universalisme et la neutralité de l'État vis-à-vis des appartenances privées. La solidarité et la volonté de créer une adhésion nationale de tous les individus et de tous les groupes figurent également parmi ses valeurs fondatrices.

À l'origine, les principes républicains s'inscrivaient dans le cadre de référence suivant :

- **un corps national envisagé comme homogène** ;
- une participation à la vie publique essentiellement fondée sur **le vote et la représentation**, et une inclusion sociale passant par **des institutions fortement structurées et hiérarchisées** (école, armée, lieu de travail, famille, etc.) ;

---

(1) Sondage « Fractures françaises – 2014, vague 2 », enquête Ipsos/Steria réalisée pour *Le Monde / France Inter / CEVIPOF / Fondation Jean-Jaurès*.

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

(3) Sondage « La France dans dix ans » (octobre 2013) réalisé par BVA pour le CGSP.

- une organisation uniforme de la puissance publique sur tout le territoire, autour d'**un État centralisé**.

**Cet idéal d'unité républicaine**, qui avait été complété après 1945 par la construction d'un État-providence, **s'est ensuite progressivement fragilisé** du fait d'importants changements politiques, démographiques, sociaux et économiques. La société est en effet devenue de plus en plus complexe, compte tenu par exemple de l'immigration ou de la diversification des rythmes et des parcours professionnels (flexibilité de l'emploi, etc.), bouleversant les liens sociaux dans leur forme classique.

Conjuguées à la disparition des grandes idéologies qui structuraient la vie publique et privée, **les appartenances individuelles** (parti politique, syndicat, communauté religieuse, famille, village, quartier, etc.) se diversifient. Si la population partage, pour l'essentiel, les mêmes aspirations, chaque individu se vit aujourd'hui au travers de multiples identités, à la fois comme un travailleur, un parent et un membre d'association, par exemple. Chacun peut être attaché à une (ou plusieurs) région(s), culture(s), croyance(s) particulière(s). Vectrices de liberté individuelle, ces appartenances multiples sont aussi de nouveaux motifs d'inquiétude, ou peuvent, si elles sont faibles, aboutir à des phénomènes de « désaffiliation », c'est-à-dire de mise en retrait de la société, notamment pour ceux qui ne sont pas intégrés dans les sphères les plus valorisées et en particulier celle du travail.

Les transformations des territoires contribuent également à la perte de confiance dans le modèle républicain. Bien antérieurement aux Trente Glorieuses, les migrations des populations rurales vers les villes permettaient d'accéder aux études et à l'emploi. Pour des millions de personnes – jeunes, immigrés, etc. –, l'ascenseur social avait pris les habits de la mobilité géographique. Or, ce processus, qui était un des biais de réalisation de l'idéal républicain, s'est enrayé. Entre autres, la ville est devenue inabordable pour les plus modestes qui ont rejoint les zones rurales ou n'ont pu s'extraire des grands ensembles des banlieues urbaines. Par ailleurs, ces populations ont été confrontées à un repli des services publics dans les centres-villes, ou n'ont pas toujours trouvé dans les zones éloignées des centres les ressources dont ils espéraient bénéficier (loisirs, accès à Internet, etc.).

À ces tendances longues s'ajoute une **fragilisation du lien social plus conjoncturelle**. Du fait de la crise économique débutée en 2008, on déplore une persistance, voire un creusement, des inégalités entre territoires – par exemple en termes de valeur immobilière et de déploiement des services publics –, mais aussi entre catégories sociales. Ces disparités, alliées à un chômage important et à une compétition croissante pour l'emploi, nourrissent le **sentiment d'une société désunie et une moindre confiance en l'avenir**. Une partie de la jeunesse n'échappe pas à ce pessimisme, entre autres à cause d'une insertion professionnelle de plus en plus tardive et précaire.

Dans un tel contexte, le malaise est entretenu par le fait que les différentes phases de décentralisation, qui visaient à répondre aux transformations démographiques et territoriales, et qui ont consisté pour l'État à travailler en partenariat avec les échelons locaux comme avec les acteurs sociaux ou privés, ont abouti à un enchevêtrement des responsabilités. Le



système qui en résulte est peu efficace, illisible pour les citoyens et les entreprises, et nourrit une certaine **défiance de la population vis-à-vis du pouvoir démocratique**.

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

Pour y parvenir, il faudra élaborer un véritable projet politique pour la France qui permettra **d'adapter davantage l'État à l'évolution des besoins de la société**. Tout d'abord, il s'agira de **moderniser les institutions démocratiques**, notamment en poursuivant la réforme de la représentativité électorale, pour rapprocher les citoyens des décisions. De plus, afin de lutter contre le sentiment de délaissement d'une partie de la population, les pouvoirs publics devront rendre plus effective la **lutte contre les discriminations** et garantir **à tous un accès aux services publics**, en tout point du territoire. Ces mesures sont indissociables d'une **réforme globale de l'organisation territoriale** qui donnera aux différents pouvoirs des moyens d'action réels pour répondre aux nouveaux besoins économiques et sociaux.





## PARTIE 1

# UNE SOCIÉTÉ FRAGILISÉE ET EN QUÊTE DE SENS

---

Si **les principales attentes des individus ne changent pas (famille, amis, travail)**, on constate, en France comme en Europe, un mouvement vers une individualisation des aspirations, qu'il faut interpréter comme la manifestation d'une plus grande liberté. Comme l'indiquent les enquêtes européennes<sup>1</sup>, **le sentiment d'appartenance est plus divers et plus changeant**. Ainsi, les structures qui charpentaient traditionnellement la société se sont transformées (famille, idéologies politiques), voire, pour certaines, affaiblies (judéo-christianisme, patriarcat), remettant en question les ressorts historiques de la cohésion de la société. Les individus se définissent eux-mêmes par une **multiplicité d'appartenances ou d'identités** (sexualité, origine ethnique, origine territoriale, pratiques de loisirs, etc.).

Ce phénomène s'explique par de nouvelles mobilités, l'essor d'une culture de masse souvent métissée, et le développement du numérique<sup>2</sup> qui permet l'accès à de nouvelles cultures, à des communautés en ligne et la création de différents « récits de soi<sup>3</sup> » notamment. **La société fonctionne davantage en réseaux. Elle est devenue plus fluide, plus instantanée et donc plus riche**. Certains y voient une perte des repères qu'ils interprètent comme un **affaiblissement de l'unité de la société, voire de l'identité commune**.

Le sentiment de ne plus appartenir au « récit républicain commun » se généralise chez les individus touchés par la précarité, les discriminations, l'absence de mobilité sociale ou la peur du lendemain. La fermeture des élites politiques et l'organisation brouillée des pouvoirs publics sur le territoire contribuent à ce malaise.

Dans ce contexte, de nombreux indicateurs soulignent que la population a perdu confiance en l'avenir : 67 % des Français sont pessimistes à l'égard de la situation future de leur pays<sup>4</sup>. Quant à la jeunesse, notamment la plus diplômée, elle aspire fortement à partir travailler à l'étranger<sup>5</sup>.

---

(1) *European Values Surveys*.

(2) Par exemple, les nouveaux immigrés peuvent aujourd'hui garder plus facilement le contact avec leur pays d'origine.

(3) Cardon D. (dir.) (2011), *Internet et réseaux sociaux*, La Documentation française.

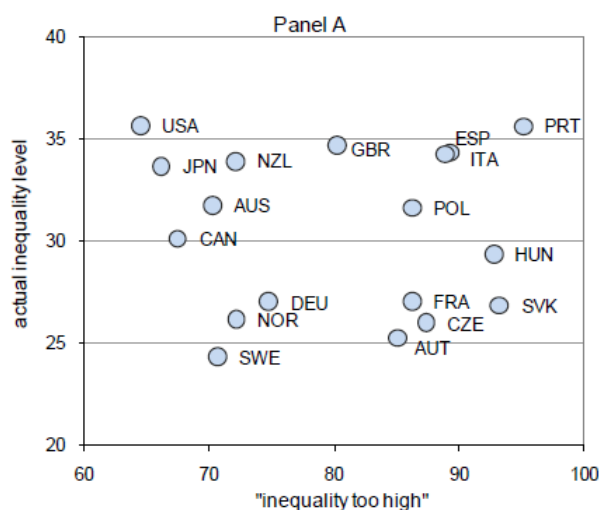
(4) Sondage « La France dans dix ans » (octobre 2013) réalisé par BVA pour le CGSP.

(5) Voir par exemple les chiffres compilés et l'analyse de la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris-Île-de-France, « Les Français à l'étranger. L'expatriation des Français, quelle réalité ? » (mars 2014).

## 1. La sensibilité croissante aux inégalités et l'affirmation de l'individu fragilisent le lien social

Si la France se place dans la moyenne européenne en termes d'égalité de revenu (son coefficient de Gini<sup>1</sup> se situe autour de 0,3), une large majorité de la population (88 %) juge que les inégalités se creusent. Ce fait n'est certes pas nouveau, puisque ce chiffre est le même qu'en 1993. Un tel ressenti souligne l'**attachement particulier des Français à la notion d'égalité**, ainsi que leur **prise de conscience croissante des phénomènes de discrimination qu'ils considèrent, plus que dans les années précédentes, comme insupportables**<sup>2</sup>. Ainsi, l'**écart entre les inégalités objectives et les inégalités perçues est grand en France** par rapport aux autres pays<sup>3</sup> (figure 1), tout comme l'attente de la population, en la matière, envers les pouvoirs publics, créant un sentiment de délitement du lien social. La promesse de mobilité sociale ascendante, pourtant inhérente aux valeurs républicaines, n'est par ailleurs pas tenue en France, ce qui rend d'autant plus insupportables les situations inégalitaires (voir le rapport thématique : *Réconcilier l'économique et le social*).

Figure 1 : Écart entre inégalités perçues et réelles au sein de l'OCDE



Lecture : Panel A : en ordonnée les inégalités de revenus réelles (mesurées par le coefficient Gini d'inégalités de revenus disponibles) et en abscisse les inégalités perçues (mesurées par le pourcentage de personnes interrogées qui sont d'accord ou fortement d'accord avec la déclaration « les différences du revenu sont trop grandes »).

Source : OCDE (2008) et Programme de sciences sociales international, in Inequality and well-being in OECD countries: what do we know?, 2009 <http://www.oecd.org/site/progresskorea/44109816.pdf>

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

(2) Hoibian S. (2012), « Les Français se sentent intégrés dans une société qu'ils jugent pourtant fragmentée », *op. cit.*

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

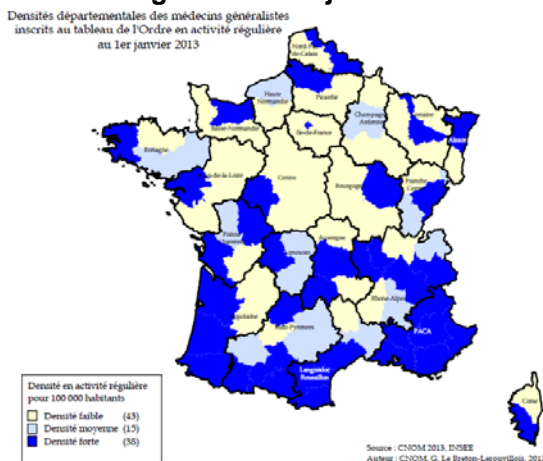
## 1.1. Une disparité spatiale importante alimente un sentiment de relégation

Contrairement à d'autres pays européens, **la France ne fait pas l'objet de fractures territoriales majeures**. En effet, elle est non seulement protégée des tentations sécessionnistes ou régionalistes, mais elle bénéficie en outre, dans l'ensemble de ses régions, d'une cohérence globale du niveau de vie et d'infrastructures de qualité. **Néanmoins, l'idéal d'unité territoriale**, qui est l'un des piliers fondamentaux du modèle républicain, **est confronté à de nouveaux défis**, d'autant que la population est aujourd'hui plus exigeante en matière de services et de ressources de qualité (par exemple, les habitants des zones rurales, ou ceux qui envisagent de s'y installer, souhaitent avoir accès à des crèches, des écoles, un réseau Internet très haut débit, etc.).

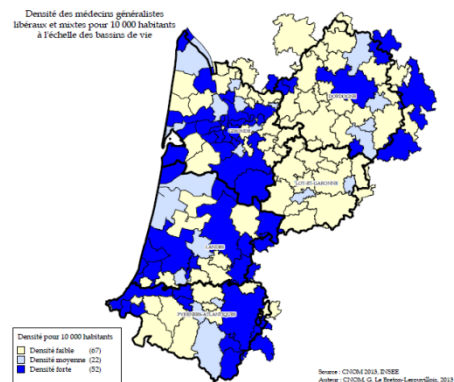
Les disparités territoriales actuelles ne résultent pas de la répartition des populations sur le territoire en tant que telle – plus des trois quarts vivaient en zone urbaine en 2010 –, mais d'un accompagnement déficient du phénomène d'urbanisation. En effet, le monde rural a perdu beaucoup de ses habitants et la croissance urbaine qui en a découlé s'est faite sur un mode contrasté : les espaces pavillonnaires périurbains, occupés par les classes moyennes, s'opposent aux banlieues des grandes villes où résident davantage les populations défavorisées.

Surtout, cette évolution ne s'est accompagnée ni d'une meilleure distribution des ressources, ni de politiques publiques idoines. Les individus, selon le territoire où ils résident, pâtissent ainsi de **fortes disparités d'accès aux services publics** : ces derniers se retirent des zones rurales sans pour autant couvrir correctement les nouvelles zones urbanisées. Par exemple, en matière de santé, la densité médicale varie fortement d'un territoire à un autre (figures 2 et 3). De même, le nombre d'infirmiers par habitant est trois fois inférieur dans les zones urbaines sensibles que dans l'agglomération de référence<sup>1</sup>.

**Figure 2 : Densité départementale des médecins généralistes en activité régulière au 1<sup>er</sup> janvier 2013**



**Figure 3 : Densité selon les bassins de vie en région en Aquitaine**

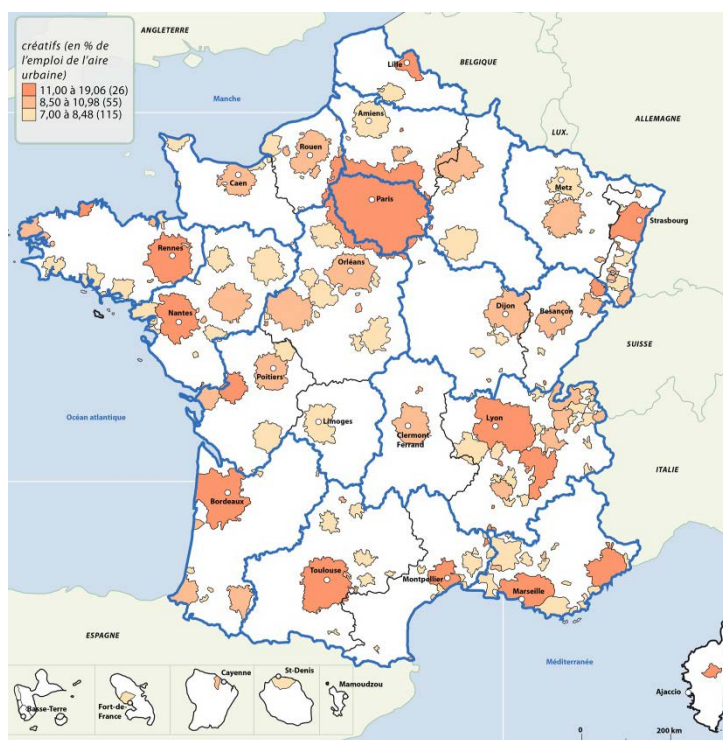


Sources : Cnom (2013) Atlas de la démographie médicale et La démographie médicale en région Aquitaine

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

Les inégalités d'accès au numérique, dont souffrent en particulier certaines zones rurales, et qui sont préoccupantes en termes économiques, sont un autre exemple. D'une manière générale, le **sentiment de relégation** s'accroît, accentué par l'impossibilité, pour de nombreux individus, d'aller s'installer dans le territoire de leur choix – on parle d'**immobilité géographique contrainte**.

**Figure 4 : Localisation géographique des « classes créatives » (en % de l'emploi de l'aire urbaine)**



Lecture : Le concept de classes créatives a été élaboré par Richard Florida (*The Rise of the Creative Class*, 2002). Ces classes créatives sont constituées d'ingénieurs, de chercheurs, de formateurs, d'artistes, de managers, de chefs d'entreprise, de juristes, etc. Vivant de préférence dans des espaces urbains denses, socioculturellement riches, elles forment le noyau dur du capital humain dans l'économie de la connaissance. Leur localisation est un indicateur du potentiel de développement des territoires.

Source : Insee, Recensement de population 2010 au lieu de travail ; traitement : CGSP

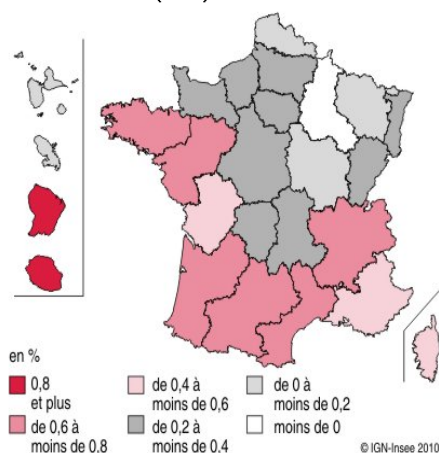
**Ces disparités entre grands ensembles territoriaux s'ajoutent à des inégalités, voire à des ségrégations spatiales infraterritoriales** (figure 5), y compris dans les zones les plus développées. Il en résulte une France clivée : à l'intérieur même des régions coexistent des zones de richesse et de pauvreté. Cette évolution est notamment due à des **dynamiques économiques diverses**, accentuées par la polarisation croissante des activités économiques les plus dynamiques dans les métropoles. Deux espaces apparaissent ainsi en France, dont le potentiel de développement est inégal. Le premier, constitué des dix régions

dont le chef-lieu est une métropole consacrée par la loi Mapam<sup>1</sup>, concentre 70 % des pôles de compétitivité, 80 % des laboratoires d'excellence<sup>2</sup>, près de 80 % des classes créatives, les huit PIB par habitant les plus élevés, 75 % du PIB et 67 % de la population. Le second, constitué des douze autres régions, possède 30 % des pôles de compétitivité, 20 % des laboratoires d'excellence, 20 % des classes créatives, 25 % du PIB et 33 % de la population (figure 4). Parmi les territoires qui ne possèdent pas de métropole, certains disposent néanmoins d'activités productives dynamiques ou accueillent des populations résidentes, alors que d'autres ne possèdent pas de telles ressources : près de 30 % du territoire et 20 % de la population se situent dans des espaces qui profitent moins que les autres des activités productives ou résidentielles<sup>3</sup>. Le **sentiment de relégation** y est fort, d'autant plus que, dans un contexte de **compétition entre territoires** en France mais aussi en Europe, certains, parmi les plus attractifs, acceptent difficilement les dispositifs de péréquation.

À ces dynamismes économiques disparates se conjuguent des évolutions **démographiques régionales très différentes** (figures 5 et 6) qu'il convient également d'anticiper pour mieux adapter les services aux besoins locaux. Par exemple, au-delà des évolutions du nombre d'habitants, la part de personnes de 60 ans et plus augmentera dans l'ensemble des régions (en particulier les Antilles), alors que celle des moins de 20 ans ne progressera que dans la moitié d'entre elles (Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées ou Bretagne...) d'ici 2040.

**Figure 5 : Taux de croissance annuels moyens de la population par région entre 2007 et 2040 (en %)**

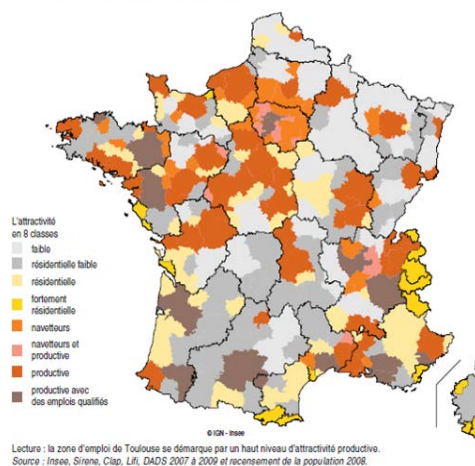
Carte 2 - Taux de croissance annuels moyens de la population par région entre 2007 et 2040 (en %)



Source : Insee, *Omphale* 2010.

**Figure 6 : Attractivité économique des territoires**

③ Une attractivité économique à plusieurs facettes  
résidentielle : tourisme, retraités ou navetteurs,  
productive : arrivée d'emplois ou d'actifs qualifiés



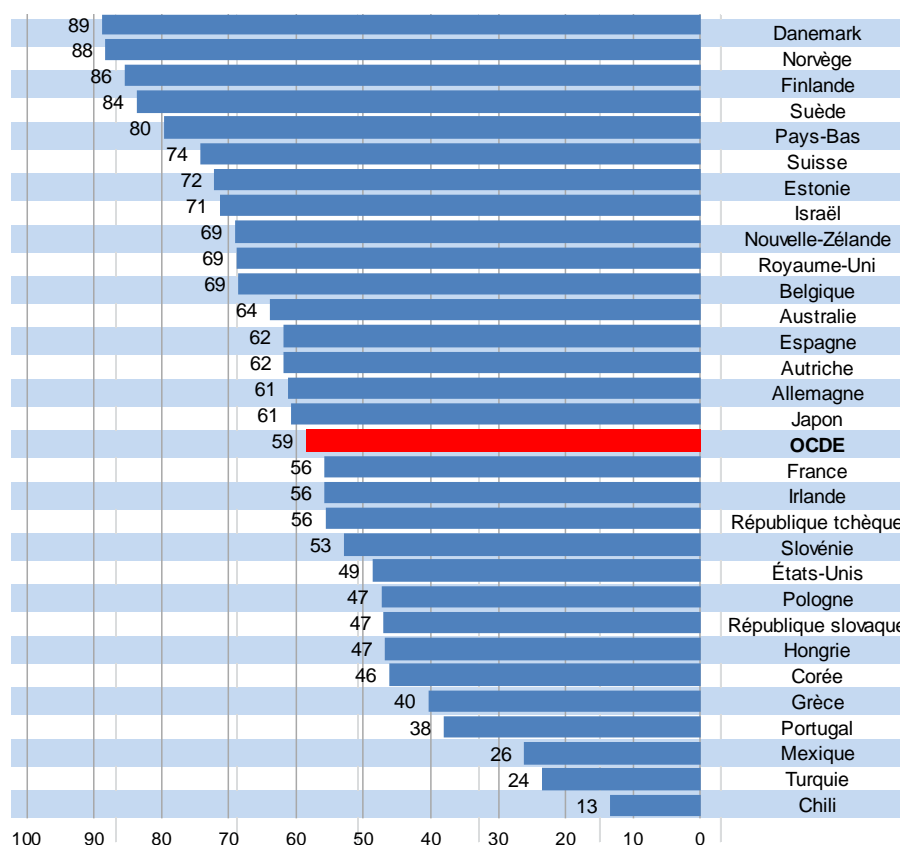
Source : Insee

- (1) Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.  
 (2) Les laboratoires d'excellence visent à soutenir des projets de recherche d'excellence, à attirer des chercheurs et des enseignants-chercheurs de renommée internationale et à construire une politique intégrée de recherche, de formation et de valorisation de haut niveau. Ils œuvrent à structurer des capacités d'innovation pour l'avenir.  
 (3) Davezies L. (2012), *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil.

## 1.2. Les transformations sociales et culturelles occasionnent des crispations et des discriminations importantes

La France se caractérise par un **brassage culturel important**, dont le métissage est une expression : elle figure ainsi parmi les grands pays européens qui ont le taux le plus élevé de mariages mixtes<sup>1</sup>. **Toutefois, la population ne se projette plus dans une communauté de destin**. Les Français font ainsi assez peu confiance à autrui comparativement aux autres pays d'Europe (figure 7).

**Figure 7 : Part de la population exprimant un niveau de confiance élevé dans autrui**



Lecture : La question posée était : « D'une manière générale, diriez-vous qu'on peut faire confiance à la plupart des gens ou bien qu'il faut être très prudent dans les relations avec les autres ? ».

Les données proviennent, pour les pays européens, du European Social Survey (ESS) (2008, 4<sup>e</sup> vague) et, pour les autres pays, de l'International Social Survey Programme (ISSP) (2007).

Source : OECD (2011), "Trust", in Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators, OECD Publishing

(1) [http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/eurostat\\_mixed\\_marriages.pdf](http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/eurostat_mixed_marriages.pdf)



**La méfiance vis-à-vis d'autrui et plus particulièrement le rejet lié à l'accroissement de la diversité** de la société, qui tend à se concentrer dans certaines zones du territoire, progressent. En effet, si la France n'est plus un très grand pays d'immigration (depuis la fin des Trente Glorieuses, les flux entrants se sont stabilisés autour de 200 000 migrants annuels, essentiellement pour des motifs familiaux), son histoire continue d'en faire une société aux multiples cultures. Ainsi, selon le recensement de 2009, 5,4 millions d'immigrés résident en France, qu'ils aient acquis ou non la nationalité française, soit 8,4 % de la population. Environ la moitié de ces immigrés est arrivée avant 1974<sup>1</sup>. Les origines des flux d'immigration se transforment progressivement : en 1999, près de 45 % des migrants étaient originaires d'Europe. Dix ans après, ils n'étaient plus que 38 %. La part des personnes originaires d'Afrique est passée de 39 % à 43 %, tandis que celle des Asiatiques a augmenté de 13 % à 14,5 %<sup>2</sup>.

En outre, les pratiques religieuses se sont diversifiées. Parmi la population âgée de 18 à 50 ans et résidant en métropole, 45 % des personnes se déclarent agnostiques ou athées, 43 % catholiques et 8 % musulmanes<sup>3</sup>. Plus précisément, on assiste à un **double phénomène** en France, comme dans l'ensemble de l'Union européenne : **la sécularisation de la société se confirme mais, parallèlement, la religiosité (et l'expression publique de cette religiosité) s'accroît chez certains groupes**. On peut l'interpréter comme la réaction à une « perte de sens » et de valeurs partagées (peur de l'effritement de la morale traditionnelle, rejet de l'individualisme, crainte de la mondialisation culturelle et économique<sup>4</sup>). Cela va aussi de pair avec un engouement pour certaines formes de spiritualité chez les athées<sup>5</sup>. Dans ce contexte, **la forte religiosité des immigrés et de leurs enfants est facilement perçue comme hétéronome**. 43 % des immigrés se déclarant de religion musulmane<sup>6</sup>, **les appréhensions se concentrent sur l'Islam**.

Cette diversité entraîne une **crainte de plus en plus grande des revendications communautaristes<sup>7</sup> ou des enfermements communautaires**, qui concerne pour partie les musulmans mais aussi les catholiques, et qui se traduit notamment par des manifestations dans l'espace public et des pressions pour influencer certaines lois. Par exemple, en 2011, 51 % des personnes interrogées estimaient que les musulmans formaient un groupe

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

(2) Insee.

(3) Source : Ined-Insee (2008), enquête « Trajectoires et Origines ».

(4) Blandine Chelini-Pont (2007), « Le réenchantement discret des mondialisations religieuses », *Esprit*, mars-avril.

(5) Jean-Paul Willaime (2007), « Reconfigurations ultramodernes », *Esprit*, mars-avril.

(6) Enquête « Trajectoires et Origines ».

(7) Le communautarisme s'entend comme la volonté d'obtenir des ressources spécifiques pour répondre à des particularismes (culturels, religieux, etc.). L'obtention de ces ressources peut, ou non, résulter de demandes de dérogations au droit commun.

« à part » (contre 44 % en 2009), quoique les enquêtes<sup>1</sup> contredisent l'existence d'un « entre-soi » spécifique aux musulmans dans le choix des amis et des conjoints. De même, le port du voile constituait un problème pour 75 % des personnes interrogées en 2012 (contre 68 % en 2011), soit une dégradation particulièrement rapide<sup>2</sup>. Si ce malaise est présent dans l'ensemble de l'Europe, la tension est plus forte en France, qui possède une conception plus étroite de la laïcité que la plupart de ses voisins. **Dans ce contexte, l'importance des principes de laïcité et de neutralité des services publics a été réaffirmée ces dernières années** *via* des réglementations plus contraignantes (école, hôpital<sup>3</sup>, etc.).

Si, en France, **la grande majorité des individus – quelles que soient leurs croyances – adhère aux principes fondamentaux de la loi de 1905**, deux courants se font face : certains font primer le maintien de l'ordre public sur la liberté religieuse<sup>4</sup> ou souhaitent une neutralité plus grande de l'espace commun ; d'autres défendent un modèle axé sur une conception plus souple de l'universalisme et demandent des adaptations particulières pour la pratique religieuse. Cependant, **le cadre juridique actuel, hérité de la loi de 1905 et enrichi depuis, permet de gérer l'ensemble des situations relevant de l'affirmation religieuse** (pratique religieuse au travail, par exemple<sup>5</sup>).

Plus qu'une nouvelle loi, l'important semble être aujourd'hui de faire preuve de davantage de pédagogie en matière de laïcité<sup>6</sup>. Il s'agit ainsi de rester ferme **contre les revendications particularistes, quelles qu'elles soient, mais aussi de promouvoir un discours de tolérance afin, notamment, de ne pas encourager** les comportements de repli.

---

(1) Notamment celles de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), ou encore l'enquête « Trajectoires et Origines » (TeO).

(2) CNCDH, 2012.

(3) Dans les établissements publics de santé, les personnels ne peuvent s'opposer au fait que les patients demandent que la délivrance de soin soit en accord avec leurs croyances religieuses, à condition que l'organisation de l'établissement n'en soit pas troublée.

(4) Notons le faible nombre d'incidents liés à la dissimulation du visage dans l'espace public (port du voile intégral), en application de la loi de 2010. À titre indicatif, d'après le bilan réalisé par l'Observatoire de la laïcité en juin 2013, entre octobre 2010 et avril 2013, 705 contrôles concernant 423 femmes ont débouché sur 661 verbalisations. Cinq étaient multirécidivistes, totalisant 87 verbalisations ; une a été verbalisée vingt-neuf fois, une autre vingt-cinq fois. Une seule condamnation a été prononcée pour délit de menace, violence ou contrainte pour imposer le voile intégral à une femme.

(5) La loi de 1905 proclame la liberté de conscience, garantit le libre exercice des cultes et impose à la République une obligation de neutralité religieuse, notamment en matière financière. Les manifestations religieuses (prières, processions) ne sont pas interdites dans la sphère publique, à condition qu'elles ne troublent pas l'ordre public. De plus, la loi du 15 mars 2004 encadre, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues ostensibles manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, les collèges et les lycées publics. Elle a été complétée en 2013 par la Charte de la laïcité à l'école. Enfin, la loi du 11 octobre 2010 interdit la dissimulation du visage dans l'espace public (voies publiques, espaces ouverts au public et espaces affectés à des services publics). Néanmoins cette loi est surtout rédigée dans une visée de sécurité publique, même si la limitation de l'expression religieuse musulmane est implicite.

(6) À l'instar des guides de l'Observatoire de la laïcité rédigés à destination des collectivités territoriales, des entreprises et des structures socio-éducatives (2013).

**En effet**, bien que la crainte du développement du communautarisme ne doive pas être sous-estimée par les décideurs publics, **les inégalités et les discriminations sont un problème factuel bien plus grand pour la cohésion sociale**. L'injustice de certaines situations induit une image dégradée du vivre ensemble, tant chez ceux qui en souffrent (et ce, d'autant plus qu'ils ont l'impression d'avoir suivi un parcours méritocratique<sup>1</sup>) que chez ceux qui en sont témoins<sup>2</sup>. Ce sentiment est fort en France comparativement à la moyenne européenne<sup>3</sup> et s'explique entre autres par l'évolution de l'arsenal juridique contre les discriminations depuis le début des années 2000, notamment sous l'influence de l'Union européenne, et par le rôle croissant du militantisme. La loi établit ainsi à dix-neuf le nombre de motifs de discriminations. Toutefois, ces dernières persistent, créant de la violence et empêchant la mobilité sociale.

Plus précisément, comme l'ont montré, entre autres, l'enquête « Trajectoires et Origines<sup>4</sup> » et la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), puis le Défenseur des droits, la probabilité d'obtenir un emploi, un logement ou un certain nombre de ressources varie selon différents critères et en particulier selon que l'on est perçu ou non comme un Français « de souche », etc. Selon l'enquête TeO, en matière d'emploi, dans les deuxième et troisième générations d'immigrés, « à âge, sexe, diplôme, situation familiale et région [égaux], le risque relatif d'être au chômage plutôt qu'actif occupé » est 1,6 fois plus élevé pour les descendants de Turquie que pour la population majoritaire ; il est de 1,8 pour les descendants du Maroc, de Tunisie ou d'Afrique subsaharienne et de 2 pour ceux d'Algérie. Même si l'on ne peut pas réduire les causes de ce chômage à une volonté délibérée des employeurs, le sentiment d'avoir subi une discrimination à l'embauche est très fort dans les populations originaires d'Afrique du Nord et subsaharienne. Ces immigrés sont également très concentrés dans certains métiers et secteurs d'activité bénéficiant de peu de prestige. En matière d'accès au logement locatif, la HALDE puis le Défenseur des droits ont mis en évidence qu'à dossier de candidature équivalent, les candidats d'origine maghrébine ou d'Afrique subsaharienne ont jusqu'à deux fois moins de chances d'être retenus par rapport au « candidat type » recherché<sup>5</sup>.

Au-delà des secteurs classiques de l'emploi et du logement, d'autres, qui semblent préservés des discriminations, font l'objet d'une attention accrue de la part des associations et des organismes publics : par exemple le Défenseur des droits lance une campagne de sensibilisation dans le secteur du sport. Les difficultés d'intégration économique des immigrés d'Afrique se perpétuent chez leurs descendants, qui souffrent de problèmes spécifiques, entre autres de réussite scolaire et en matière d'accès au logement. Au-delà des

---

(1) Dubet F. *et al.* (2013), *Pourquoi moi ? L'expérience des discriminations*, Paris, Seuil.

(2) CRÉDOC (2013), *Les Français en quête de lien social. Baromètre de la cohésion sociale 2013*.

(3) Eurobaromètre « La discrimination dans l'UE en 2012 », Commission européenne.

(4) L'enquête « Trajectoires et Origines », réalisée au cours de l'hiver 2008-2009 par l'Ined et l'Insee, est la première enquête à gros échantillon (22 000 personnes) qui recueille la nationalité à la naissance des parents des deux conjoints.

(5) Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (2006), « La discrimination dans l'accès au logement locatif privé ». Testing effectué auprès de cent vingt agences immobilières dans trois bassins de vie (Paris, Lille, Nice).

discriminations culturelles et ethniques, certaines parties de la population, encore largement mises de côté, aspirent à davantage d'égalité. Il en résulte des résistances de la part des tenants des valeurs traditionnelles. Ainsi **les inégalités hommes/femmes, bien qu'elles aient diminué depuis quarante ans, n'ont pas disparu. Elles sont de plus en plus ressenties comme inacceptables mais restent difficiles à combattre.** Elles concernent en particulier les écarts de salaire (selon l'Insee, les femmes sont toujours moins payées que les hommes, que ce soit dans le public – 18 % d'écart – ou dans le privé – 28 %), le temps partiel subi, le niveau de la pension de retraite, ou encore la distribution des temps de vie (les femmes consacrent chaque jour une heure trente de plus que les hommes aux tâches domestiques et parentales). D'autres discriminations, liées à l'orientation sexuelle ou au fait de souffrir d'un handicap, sont également considérées comme intolérables par une partie croissante de la population. Enfin, on peut citer la sensibilité accrue aux discriminations à l'embauche des seniors, ou à celles des jeunes, en matière d'accès au logement par exemple.

Face à des inégalités et discriminations persistantes et de plus en plus dénoncées, la France a pris des mesures ciblées visant une **redistribution** plus égalitaire des ressources et une meilleure **intégration**. Ainsi, la **reconnaissance par l'État des cultures populaires** a été appréhendée comme un **levier** – parmi d'autres – **de démocratisation culturelle** (projets pédagogiques dans les écoles qui ouvrent à la culture « non classique », patrimonialisation des arts de la rue, etc.). De plus, des dispositifs de **discrimination positive** (pourcentage obligatoire de personnes handicapées dans les entreprises, modification des règles de scrutin pour favoriser la parité) ont été adoptés. Ces politiques publiques se sont combinées à des initiatives privées, notamment sur critères territoriaux (places pour les élèves issus de Zones d'éducation prioritaire dans certaines grandes écoles), d'origine ou de sexe (politiques de responsabilité sociale des entreprises, quotas de femmes dans les conseils d'administration des grandes entreprises, etc.), afin d'assurer une plus grande égalité dans ces lieux convoités. **Cependant, malgré ces mesures, les discriminations perdurent, notamment en raison de stéréotypes catégoriels ou de préjugés.**

## **2. Désenchantement démocratique et défiance vis-à-vis des institutions**

### **2.1. Une défiance vis-à-vis des institutions politiques**

La **désaffection vis-à-vis des modes traditionnels de participation** et le **désabusement à l'égard de l'action comme du personnel politiques** s'amplifient. Cela se traduit par une montée de l'abstention, notamment parmi les jeunes<sup>1</sup>, et du vote extrême, surtout parmi les catégories populaires. Ainsi, la proportion d'électeurs qui s'abstiennent lors des élections législatives ne cesse de croître, passant de 31 % au premier tour en 1993 à 43 % en 2012<sup>2</sup>.

---

(1) Voir par exemple les résultats de l'enquête menée en 2013 sur les 18-34 ans : « Génération quoi ? ».

(2) Source : CEVIPOF, 2012.

En cela, la France ne fait pas exception à la tendance observée dans la majorité des pays européens. L'abstention est corrélée aux situations socioculturelles des individus : à la présidentielle de 2012, 67 % des personnes sans diplôme ont voté aux deux tours contre 83 % des personnes diplômées du supérieur<sup>1</sup>. Le vote extrême s'est accru dans les petites villes situées loin des grands centres urbains et dans les zones rurales. Cet écart traduit notamment un **éloignement sensible des électeurs vis-à-vis des représentants politiques, et tout particulièrement ceux des classes défavorisées. Cette défiance des Français envers les élus et les partis – qui est moins forte au niveau local – s'est accentuée depuis les années 2000**, la capacité des élites à agir dans l'intérêt général étant fortement remise en cause.

Pour autant, de **nouvelles formes de participation et de nouvelles solidarités** émergent. Nombreux sont en effet les individus qui souhaitent s'engager au-delà ou à la place du vote. Ainsi, la propension à manifester s'est accrue ces dernières années (la part des personnes se déclarant prêtes à participer à une manifestation pour défendre leurs idées est passée de 51 % à 59 % entre 2009 et 2012) et la participation demeure fortement structurée dans la vie civile, notamment *via* le monde associatif (en 2012, 41 % des personnes interrogées déclaraient faire partie d'au moins une association)<sup>2</sup>. On note cependant une mutation du bénévolat et des dons aux associations caritatives, qui se font plus ponctuels, les individus choisissant leur cause au cas par cas.

Cette quête de lien social, cet engouement pour une société plus horizontale se traduisent également dans le monde économique, avec l'émergence de modes alternatifs de consommation et de production liés à l'essor des réseaux sociaux, et qui expriment un engagement éthique et un souci de l'autre. Par exemple, l'« **économie collaborative** » repose sur le partage ou la location d'un bien ou d'un service (covoiturage, partage de locaux...), sur le recyclage (vente d'objets d'occasion) ou sur le financement participatif (prêts entre particuliers...)<sup>3</sup>. Outre les économies budgétaires, les « consommateurs collaboratifs » aspirent à de nouvelles rencontres et témoignent d'une plus grande confiance dans les échanges humains<sup>4</sup>. Les retombées socioéconomiques et environnementales de ces comportements – qui sont un signal faible d'une configuration renouvelée des rapports sociaux – demandent cependant à être évaluées<sup>5</sup>.

---

(1) Source : Insee, enquête « Participation électorale 2012 ».

(2) Baromètre confiance politique CEVIPOF, vague 4 - janvier 2013.

(3) Notamment [Airbnb](#), [Blablacar](#), [La ruche qui dit Oui!](#), [Etsy](#), [Vide-dressing.com](#), [leboncoin.fr](#), [lebonechange.com](#), etc.

(4) La Poste/TNS Sofres, 2013 et ADEME, 2013.

(5) Sur l'impact environnemental des modèles liés à l'économie de la fonctionnalité, voir Grenelle de l'environnement (2008), *Rapport final au ministre d'État, ministre de l'Énergie, de l'Écologie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire*, Chantier n° 31, groupe d'étude « Économie de fonctionnalité ».

## 2.2. Un brouillage des institutions territoriales et des responsabilités

L'articulation actuelle entre les pouvoirs et les institutions au niveau local ne simplifie pas le rapport entre le citoyen et les pouvoirs publics. Parallèlement à son engagement dans la construction européenne, la République a en effet entamé un processus de décentralisation et de recomposition des échelons territoriaux. Il s'agissait, avec la décentralisation, d'améliorer la prise en compte des problématiques locales – et donc de rapprocher les décideurs des citoyens – grâce au transfert aux collectivités territoriales de certaines compétences de l'État. Ce mouvement s'est du reste inscrit dans une vision européenne de valorisation du local. Il s'agissait aussi, avec la réorganisation territoriale, notamment le développement de l'intercommunalité, de mettre en cohérence les bassins de vie et les espaces de la gestion publique de proximité.

En effet, le mouvement de concentration urbaine de la population a, en modifiant la répartition de la population sur le territoire, bouleversé le rapport entre celui-ci et les institutions locales. Les communes rurales, en perdant nombre de leurs habitants, ont perdu leur capacité à répondre aux besoins des populations restées sur place mais vieillissantes, de même qu'elles ne sont pas en mesure de créer les services nécessaires à l'accueil des ménages jeunes, biactifs, avec enfants, usagers de l'internet, qui aspirent assez nombreux à vivre dans les zones rurales tout en travaillant en ville.

Les communes urbaines se sont étendues, au point que sous le continuum urbain se cache un morcèlement communal là où les politiques locales nécessiteraient une unité à l'échelle des agglomérations.

Le choix de l'intercommunalité a été fait pour répondre à ces transformations des espaces ruraux et urbains en mutualisant les moyens des communes affaiblies dans les zones rurales et agir de manière cohérente, à l'échelle des agglomérations, dans les zones urbaines. Il s'agissait, avec la création des intercommunalités à fiscalité propre sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de déplacer le niveau de la gestion de l'administration locale au niveau immédiatement supérieur à celui de la commune. Face aux évolutions démographiques et aux nouveaux besoins de toutes sortes, les services s'organisent mieux au niveau intercommunal, qui allie la taille critique permettant d'investir, la proximité qui offre une vision des besoins, et la vision d'ensemble au niveau de l'agglomération.

**Le bilan de cette croissance rapide de l'intercommunalité est contrasté.** À son actif figure son ampleur. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la France compte 2 145 EPCI à fiscalité propre (1 903 communautés de communes, 222 communautés d'agglomération, 15 communautés urbaines, 1 métropole), qui gèrent 17,5 % de la dépense totale locale.

Mais son passif est important par ses insuffisances. **En effet, en choisissant la montée en puissance progressive de l'intercommunalité, l'État a fait exister simultanément deux niveaux d'administration locale.** Dans une telle perspective, les EPCI ne doivent coexister avec les communes que de manière provisoire, afin de s'y substituer *in fine* en tant que

collectivités de plein exercice. Or, la croissance des EPCI semble stoppée à un niveau modeste et ils ne reçoivent plus de compétences nouvelles.

Néanmoins, le renforcement de l'action publique au niveau intercommunal est la seule voie qui permette de répondre aux besoins des populations, notamment dans les zones rurales. Celles-ci sont de plus en plus nombreuses à penser que les territoires urbains et particulièrement les métropoles bénéficient d'un traitement plus attentif de la part des pouvoirs publics.

Au-delà du cas des intercommunalités, les mesures de décentralisation n'ont été accompagnées d'**aucune mise en cohérence d'ensemble des systèmes territoriaux**. D'une part, ce qui a été créé s'est ajouté à ce qui existait auparavant. D'autre part, les compétences n'ont pas été réparties de manière claire et exclusive : des collectivités différentes sont titulaires de compétences identiques tandis que, pour sa part, l'État exerce encore des compétences pourtant transférées. Il en découle **un système complexe, confus et coûteux**, ce qui entraîne une perte de légitimité des pouvoirs publics et une multiplication de **pouvoirs faibles** au niveau local.

De plus, **la répartition des responsabilités et les rôles respectifs joués par l'Union européenne et les pouvoirs politiques nationaux sont mal compris par la majorité des citoyens**. Il ne se dégage d'ailleurs pas de récit européen commun, car les Français sont très partagés sur ce que doit être l'UE à l'avenir. Renforcement de l'Union, approfondissement de la coopération dans la zone euro, simple coopération ou fin de l'Europe : chacun de ces futurs possibles recueille un quart des suffrages dans nos enquêtes<sup>1</sup>.

### 2.3. Le rôle des grandes institutions vectrices de vivre ensemble mérite d'être repensé

Les autres institutions qui fondaient le modèle républicain font face elles aussi à un désenchantement. À ce titre, **l'école et le travail**, alors qu'ils constituaient deux **leviers fondamentaux de l'intégration sociale, peinent aujourd'hui à satisfaire la population**. **En France, le projet éducatif a de plus en plus de mal à être défini et les élèves souffrent d'un mal-être significatif** qui ressort fortement dans les enquêtes internationales. Ils sont plus stressés, pessimistes et dépourvus de confiance en eux que leurs homologues européens, y compris les bons. Par ailleurs, la France se caractérise par un échec plus élevé des élèves issus de l'immigration, même à niveau socioéconomique équivalent, que la moyenne des pays de l'OCDE, la situation s'étant dégradée durant les dix dernières années<sup>2</sup>. Chez les adultes, **l'écart de maîtrise des compétences en « literacy » entre les**

(1) Sondage « La France dans dix ans » (octobre 2013) réalisé par BVA pour le CGSP.

(2) OCDE (2013), *PISA 2012, Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*.

**individus nés à l'étranger et les autochtones est parmi les plus importants de l'OCDE<sup>1</sup>.**

Le fait que les institutions françaises ne parviennent pas à doter les personnes issues de l'immigration des mêmes compétences que les autres obère largement leur capacité d'intégration et entretient une image négative de la population à leur égard.

Or, en France, **l'emprise du diplôme sur les destins professionnels** est particulièrement forte et accentue l'exclusion de ceux qui n'en possèdent pas. Elle durcit également la compétition interindividuelle dans le monde scolaire, affaiblissant la cohésion sociale dans son ensemble<sup>2</sup>. En ce sens, **l'école française se caractérise davantage par l'objectif de construction des élites scolaires et sociales que par celui de l'inclusion de tous dans la vie collective<sup>3</sup>.**

On retrouve ce mal-être dans le monde professionnel, qui souligne les **contradictions du processus d'individualisation au travail, entre gestion des ressources humaines et aspirations des travailleurs**. En effet, les entreprises tendent à individualiser leurs pratiques (rémunération, évaluation, gestion des conflits, etc.) pour viser une meilleure performance de l'organisation. Plus récemment, cette tendance a été nourrie par l'évolution du rapport que les individus, notamment les plus jeunes, entretiennent avec le travail. On observe des attentes plus fortes d'épanouissement individuel au travail, mais qui aboutissent paradoxalement à une **mise à distance de la vie professionnelle**, notamment du fait de la progression depuis trente ans, et de façon exacerbée chez les jeunes, du chômage, des formes atypiques d'emploi et des processus de déclassement<sup>4</sup>.

Par ailleurs, l'entreprise, qui incarnait autrefois un lieu de travail unique tout au long de la vie adulte, se limite de plus en plus à une simple étape du parcours professionnel. La multiplication des transitions professionnelles participe à la **distension du lien entre les salariés et leur entreprise**, et entre les salariés eux-mêmes, **tendance que les formes traditionnelles de solidarité, tel le syndicalisme, peinent à prendre en compte**. Un nombre croissant de catégories professionnelles ne se sentent pas toujours représentées par les syndicats (demandeurs d'emploi, contrats précaires, stagiaires). Il y a plusieurs raisons à cela : ces derniers sont plus traditionnellement orientés vers la défense des salariés stables et peinent à renouveler leur base auprès des **jeunes, qui privilégient les engagements ciblés et temporaires d'action** (souvent hors de l'entreprise, par exemple *via* les réseaux sociaux).

---

(1) OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013. Premiers résultats de l'évaluation des compétences des adultes*.

(2) Les pays comme la France, où les individus considèrent que l'école est juste, sont également ceux dans lesquels on souhaite le plus que les diplômes définissent les positions sociales, et également ceux dans lesquels la lutte pour les places scolaires est la plus forte. Cf. Dubet F., Duru-Bellat M. et Veretout A. (2010), *Les sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale*, Seuil.

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

(4) Vakaloulis M. (2013), *Précarisés, pas démotivés ! Les jeunes, le travail et l'engagement*, Paris, Les Éditions de l'Atelier.





## PARTIE 2

# GRANDES ORIENTATIONS

---

Dans une **société devenue plus « horizontale »**, il importe d'ajuster le rôle et le fonctionnement des pouvoirs publics. Cela passe en particulier par le **renforcement des instances démocratiques et de leur dialogue avec la société civile**, par une **optimisation de l'organisation des territoires**, ainsi que par une **lutte plus effective contre les discriminations et les inégalités d'accès aux services publics**. Rétablir la confiance dans les institutions et la fierté d'un projet commun ne sera pas aisé, et nécessitera l'articulation d'un **projet politique plus affirmé**.

## 1. Revivifier la démocratie

La vie démocratique est le lieu où se construisent les projets et un avenir communs. Cependant, le cadre institutionnel actuel contribue à l'essoufflement des engagements et de la confiance. Il doit donc être repensé.

### 1.1. Réformer la démocratie représentative pour la rendre plus lisible et plus inclusive

Si le **vote apparaît aux Français comme le meilleur moyen de participer aux décisions de la société** (devant la participation à une association, à la prise de décision dans son entreprise, et loin devant le fait de militer au sein d'un parti ou d'un syndicat<sup>1</sup>), on constate une **désaffection** certaine vis-à-vis des élus et des gouvernants. Cette défiance s'explique, au-delà de la conjoncture économique difficile, par les modes mêmes de fonctionnement de la démocratie représentative. L'homogénéité sociale et culturelle des élus, la lisibilité relative de leur travail et la complexité de l'organisation institutionnelle des territoires sont en particulier très critiqués. Il apparaît donc nécessaire de **renover les mécanismes de la démocratie représentative afin de préserver et de rendre plus légitime ce socle de notre système de décision**. Les attentes sont fortes et les propositions alimentant le débat public nombreuses<sup>2</sup>.

---

(1) Source : Sondage « La France dans dix ans » (octobre 2013) réalisé par BVA pour le CGSP.

(2) Voir les très nombreuses suggestions concernant la démocratie, les institutions et l'engagement citoyen postées en ligne sur le site [www.fr10a.fr](http://www.fr10a.fr) mis à disposition des internautes par Skyrock et le CGSP.

Tout d'abord, **le système de démocratie représentative devrait être plus inclusif**. En effet, la faible **représentativité** des élus par rapport à la composition de la société alimente un sentiment d'**éloignement entre les représentants politiques et la population, en particulier parmi les catégories populaires**. Par exemple, **les catégories professionnelles** sont présentes de manière très déséquilibrée aux postes d'élus et notamment à l'Assemblée nationale (tableau 1). De même, les descendants d'immigrés et les jeunes sont peu nombreux dans les hémicycles. Pour neuf députés de plus de 60 ans aujourd'hui, un seul a moins de 40 ans. L'âge moyen des parlementaires de l'Assemblée nationale a ainsi augmenté depuis le début de la V<sup>e</sup> République, passant de 48 ans en 1958 à 54,6 ans 2012 (le record ayant été battu en 2007 avec 55,1 ans), pour se situer au-dessus de l'âge moyen des actifs (environ 40 ans)<sup>1</sup>.

**Tableau 1 : Catégories socioprofessionnelle des députés en France en 2012 (en %) au regard de leur part dans la population**

	Part de chaque CSP parmi les députés	Part de chaque CSP dans la population active en 2010
Agriculteurs-exploitants	2,9	2
Ouvriers	0,2	21,3
Employés	2,6	28,9
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	6,6	6,7
Professions intermédiaires	6,2	24,4
Cadres et professions intellectuelles supérieures	81,5	16,7

Sources : CEVIPOF (2012<sup>2</sup>)

En outre, si le gouvernement est aujourd'hui paritaire et que la **part des femmes** à l'Assemblée nationale a atteint son plus haut niveau en 2012, ce taux n'est encore que de 26,5 %. Cette part varie en fonction du type d'élection (figure 8) et des règles de parité (scrutins de liste).

(1) Voir site de l'Insee : « La population active en métropole à l'horizon 2030 ».

(2) Rouban L. (2012), *Les députés de 2012 : quelle diversité ?*, Cevipof.

## Figure 8 : Représentation politique des femmes<sup>1</sup>

Source : Keslassy Eric (2012), Une Assemblée nationale plus représentative ?, Institut Diderot

Face à ce constat, le débat public est alimenté par de multiples propositions visant à **ouvrir les assemblées** grâce à des mécanismes de renouvellement des élites politiques. S'il ne s'agit pas de faire des assemblées l'exact miroir de la société, il semble important de rendre les hémicycles un peu plus représentatifs afin que **certaines catégories de la population ne soient pas exclues des instances de décision**.

Ces propositions concernent en premier lieu le **non-cumul des mandats**. Les élus en France sont en effet nombreux à cumuler des mandats, simultanément et dans le temps. À l'heure actuelle, plus de 80 % des députés détiennent plusieurs mandats. **La France fait exception en Europe** : les députés allemands cumulant leurs fonctions avec au moins un mandat local ne sont que 24 %, les Italiens 7 % et les Britanniques 3 %<sup>2</sup>. Or, le cumul pose des problèmes d'efficacité et d'implication des élus<sup>3</sup> (présence en séance et en commission, rédaction de rapports, prise parole dans l'hémicycle, etc.) et obère le **renouvellement** de la classe politique. Mieux encadrer le cumul, non seulement des fonctions<sup>4</sup> mais aussi des mandats dans le temps, permettrait l'émergence de représentants **plus jeunes et de milieux plus divers, et de plus de femmes**.

(1) <http://www.institutdiderot.fr/wp-content/uploads/2012/10/UneAssembl%C3%A9eNationaleplusrepresentative.pdf>

(2) Bach L., « Le cumul des mandats » dans Askenazy P. et Cohen D. (2013), *5 crises. 11 nouvelles questions d'économie contemporaine*, Albin Michel.

(3) *Ibid.* L'auteur a réalisé une enquête quantitative qui montre, notamment, que les députés sans mandat local sont présents 30 % plus souvent en séance à l'Assemblée que ceux qui sont maires d'une grande ville ou présidents d'un exécutif territorial.

(4) Une loi en cours d'examen au Parlement devrait interdire le cumul d'un mandat de parlementaire avec une fonction exécutive locale.

**Cette ouverture des élites, ce souci de démocratisation devraient aussi s'appliquer aux personnels de l'État** et en particulier aux **postes de direction de l'administration centrale**, aujourd'hui majoritairement pourvus par des fonctionnaires (seuls 5 postes sur 149 sont occupés par des non-fonctionnaires à l'heure actuelle)<sup>1</sup>. Un objectif de 25 % de recrutement hors du vivier de la fonction publique pour les nominations en Conseil des ministres pourrait être un objectif atteignable à horizon 2025. Plus globalement, **il s'agirait de déployer une gestion des ressources humaines renouvelée afin de s'extraire de la logique des corps et organiser la fonction publique par grands métiers**. En effet, trente ans après la réforme du statut général, les changements qui interviennent dans les organisations de travail, l'évolution rapide des métiers et les besoins nouveaux qui apparaissent dans l'administration nécessitent des modalités plus ouvertes de gestion des ressources humaines afin, notamment, **d'accorder plus de place à la logique de projet professionnel des agents**. Il est de plus en plus fréquent que des fonctions apparaissent qui requièrent des métiers et des compétences présentes dans le secteur marchand mais inexistantes, ou trop rares, dans le secteur public. Dès lors que des professionnels existent dont les savoir-faire et le profil correspondent à ces besoins, l'intérêt général commande d'autoriser, dans le statut, la possibilité d'accéder aux emplois publics sur la base de ces compétences. Une gestion dynamique des ressources humaines doit donc pouvoir procéder à **l'incorporation de compétences issues du secteur marchand** lorsque le savoir-faire n'existe pas dans l'administration, et ce pendant la durée nécessaire à la constitution des cadres professionnels correspondants.

En outre, pour **encourager les mobilités au sein de la fonction publique d'État et avec les fonctions publiques territoriale et hospitalière**, il convient d'accélérer le rapprochement entre les corps, selon une logique métiers, dans la perspective ouverte par le Répertoire interministériel des métiers de l'État en 2005. Enfin, pour faciliter la mobilité des agents publics sans les contraindre à des interruptions de rémunération ou de garantie statutaire, un dispositif transitoire du type de celui dont disposent les cadres de la fonction publique territoriale (Centres de gestion départementaux) devra être créé au sein de l'État.

D'autres propositions moins consensuelles visent à renforcer le caractère inclusif du système démocratique. Par exemple, la **réforme du statut de l'élu** fait débat : elle viserait à permettre aux salariés du privé de se présenter aux élections sans craindre de ne pas retrouver leur emploi à la fin de leur mandat (en 2012, 55 % des députés étaient employés du secteur public, et plus de 20 % étaient chefs d'entreprise ou exerçaient une profession libérale). En outre, les **contours de la citoyenneté pourraient être élargis** en ouvrant le droit de vote aux élections locales aux étrangers, afin que tous les habitants puissent s'exprimer sur la gestion des services locaux, dont ils sont usagers et auxquels ils contribuent, et se sentir reconnus comme partie intégrante de la vie de la cité. Quant à l'élargissement de la citoyenneté à 16 ans<sup>2</sup>, en particulier pour les élections locales, il

---

(1) Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) (2014).

(2) Ce droit a été accordé pour toutes les élections en Autriche par exemple. Il peut aussi être mobilisé plus ponctuellement, comme ce sera le cas en Écosse au moment du référendum sur l'indépendance de 2014 (voir le site du Parlement britannique : « *Lower the Voting Age?* »).

pourrait être mis plus largement en débat, bien qu'à l'heure actuelle il ne soit pas considéré par les Français, y compris par les jeunes, comme le meilleur moyen de développer l'engagement citoyen chez les adolescents et de diminuer l'abstention chez les jeunes adultes<sup>1</sup>.

De même, certains soutiennent qu'une modification des **modalités du vote** (comme le recours au vote électronique à distance pour réduire l'abstention) et des **modes de scrutin** (prise en compte du vote blanc – pour que les votes extrêmes ne soient pas le seul moyen de manifester une insatisfaction vis-à-vis de l'offre politique proposée –, vote obligatoire, vote à la proportionnelle, voire tirage au sort ou vote par classement<sup>2</sup>, etc.) pourrait renforcer l'adhésion au système et le sentiment que chaque voix compte. Cependant, beaucoup de ces solutions sont encore très clivantes ou, comme pour le vote blanc<sup>3</sup>, très difficiles à mettre en œuvre dans le système majoritaire. La question de la reconnaissance de la contestation reste ouverte.

**Par ailleurs**, la défiance pourrait être réduite par un meilleur contrôle ou tout du moins **une plus grande accessibilité au travail des élus**. Sans aller jusqu'à la procédure du *recall* en vigueur dans certains cantons suisses ou aux États-Unis (qui rend possible pour les électeurs de révoquer un élu en cours de mandat grâce à un vote provoqué par une pétition), il semble nécessaire de fluidifier et d'amplifier l'**information ouverte au citoyen**<sup>4</sup>. La société civile s'est déjà chargée de clarifier l'activité parlementaire, notamment grâce à des **outils en ligne** (comme les sites *regardscitoyens.org* ou *nossenateurs.fr*) qui ont modifié, en le médiatisant, le comportement de certains élus (nombre de jours de présence à l'Assemblée nationale, etc.). Il serait ainsi bon qu'à cette mobilisation citoyenne s'ajoute une **information provenant directement des institutions** pour rétablir la confiance de la population. Les sites du Parlement pourraient ainsi compléter les profils des élus, en y ajoutant par exemple l'historique de leurs votes comme c'est déjà le cas dans d'autres pays, à l'instar du site du Bundestag allemand. Au-delà, une **réflexion** pourrait être engagée **sur l'ouverture systématique d'une partie du travail parlementaire et gouvernemental** à la société civile (chercheurs, représentants de citoyens, associations), dans le cadre de débats préalables aux projets et propositions de loi. Dans cette optique, il s'agira de clarifier le travail d'édiction des normes et tout particulièrement de retrouver le partage de fonction déterminé par la Constitution entre la loi et le règlement. En effet, l'utilisation de la loi dans des domaines relevant du règlement contribue à l'inflation normative et à une plus grande illisibilité des

(1) Source : Sondage « La France dans dix ans » (octobre 2013) réalisé par BVA pour le CGSP.

(2) Voir par exemple les expérimentations menées du vote par note ou du jugement majoritaire ; Baujard A. et Igersheim H. (2007), *Expérimentation du vote par note et du vote par approbation*, Centre d'analyse stratégique, et Balinski M., Laraki R. (2012), « Ne votez pas, jugez ! », *Pour la Science*, n° 414.

(3) À partir de 2014, les votes blancs seront comptabilisés à part mais pas inclus dans les suffrages exprimés. Une telle inclusion nécessiterait de revoir les règles du scrutin majoritaire.

(4) Cette procédure est utilisée davantage au niveau local (dans les trois quarts des cas, il s'agit de procédures concernant le niveau municipal et les organismes locaux de gestion des écoles), mais elle a déjà entraîné le retrait d'élus au niveau fédéral. Ce système suppose de prendre des précautions par rapport au pouvoir des lobbies. Source : site de la National Conference of State Legislature, rubrique « Recall of officials » du 11/09/2013.

textes. Cela entrave la bonne compréhension du cadre juridique par les citoyens et conséquemment leur association à la production de la norme.

Enfin, au-delà des réformes concernant les assemblées élues et le pouvoir législatif, une **simplification de l'exécutif** s'avère nécessaire. Traditionnellement, le nombre de portefeuilles ministériels et de membres de cabinets est en effet sensiblement plus élevé en France qu'ailleurs (notamment si l'on additionne les ministres et les secrétaires d'État). Adopter une loi organique qui fixe la structure du gouvernement à un nombre limité de portefeuilles pourrait permettre de redonner aux citoyens l'image d'un gouvernement concentré et plus efficace, et qui cherche à limiter les coûts.

La réussite de ces pistes d'action, visant à rendre l'action publique plus transparente et à rétablir la confiance dans la démocratie, devrait pouvoir se traduire par un meilleur taux de participation aux élections. Pour 2025, un objectif de 70 % de participation aux élections législatives pourrait ainsi être fixé, rejoignant les taux moyens observés entre 1981 et 1993 (alors qu'il n'était que de 57 % en 2012).

## **1.2. Améliorer la démocratie participative et valoriser l'action de la société civile**

**La démocratie représentative n'est pas suffisante pour permettre la participation de tous à la vie de la cité et ne répond pas à elle seule à l'aspiration de la société civile à d'autres types d'engagement (vie locale, secteur associatif, monde du travail).** La démocratie sociale doit mieux s'articuler avec la démocratie représentative. Pour sa part, l'État doit organiser **une véritable démocratie participative et édifier un cadre facilitant les projets recréant du « commun »**, notamment pour répondre à la multiplication des mobilisations, par exemple sur Internet.

La démocratie sociale renvoie de façon large à « toutes les formes de négociation, de consultation ou d'échange d'information, à tous les niveaux entre les employeurs, les représentants des travailleurs et les pouvoirs publics<sup>1</sup> ». Les partenaires sociaux ont vu leur rôle institutionnel se renforcer en matière de régulation selon un double mouvement : d'une part, la négociation collective décentralisée au niveau de l'entreprise a été favorisée et les possibilités de dérogation à l'ordre public social par accord collectif, de branche puis d'entreprise, se sont étendues. D'autre part, la logique de la « loi négociée » s'est peu à peu développée (transcription dans la loi des accords nationaux interprofessionnels)<sup>2</sup>.

**Cependant, la question se pose de savoir jusqu'où les partenaires sociaux peuvent endosser un rôle de quasi-législateur**, étant donné la faible légitimité des syndicats dans l'opinion. La réforme de la représentativité syndicale engagée depuis la loi du 20 août 2008

---

(1) Rouilleault H. (2010), « Où va la démocratie sociale ? Un diagnostic et des propositions », note de *Terra Nova*.

(2) La loi du 31 janvier 2007 a ainsi introduit le principe d'une « consultation obligatoire » des partenaires sociaux et, si possible, d'une négociation avant toute proposition de loi du gouvernement ; il est aujourd'hui envisagé de constitutionnaliser ce principe.

en choisissant les élections professionnelles et non l'adhésion comme pilier de la représentativité syndicale a permis de clarifier les rapports de force. À l'horizon de dix ans, c'est le rapport entre la loi, l'accord collectif et l'autonomie individuelle qu'il faut stabiliser et éclaircir, dans un but à la fois d'efficacité et de lisibilité pour la population.

**De son côté, la démocratie participative** – entendue généralement comme l'ensemble des processus de participation, de concertation et de consultation des associations et des individus supervisés par les pouvoirs publics – a **trois avantages**. Tout d'abord, elle permet de **mieux prendre en compte les besoins et ainsi d'améliorer le service** rendu. L'utilisateur et le citoyen, seuls ou par le biais de représentants (associations, etc.), peuvent apporter une expertise utile aux pouvoirs et services publics. De plus, ces dispositifs permettent de faire de la **pédagogie** sur des faits sociaux variés (sanitaire, environnemental, économique, etc.). Enfin, si ce type d'outils peut rallonger le temps de prise de décision, il peut dans le même mouvement aider à **désamorcer ou anticiper les éventuels conflits**, et donc rendre plus efficace la mise en œuvre des décisions prises.

**Certes, la démocratie participative n'est pas exempte de critiques**. D'une part, elle peut résulter en un accaparement de la parole par certains intérêts catégoriels. D'autre part, la participation des individus dépend de leur trajectoire et de leur dotation en capital social, culturel et économique. Ces dispositifs peinent à intégrer les individus éloignés des instances représentatives classiques. Des règles doivent ainsi être suivies pour éviter ces écueils (solicitations d'associations portant la voix des plus démunis, outils pour aller vers une population variée, etc.).

**Cependant, les attentes des citoyens en matière de transparence et d'association accrue aux décisions sont importantes**. Les démarches participatives se sont multipliées depuis les années 1990, qu'il s'agisse d'interrogations ponctuelles ou d'ouverture de sièges permanents dans certaines enceintes de décision. Toutefois ces dispositifs sont lacunaires et parfois utilisés à mauvais escient (par exemple une fois que la décision a été prise). Ne pas mieux articuler les mobilisations de la société civile au fonctionnement de la démocratie représentative exposerait, dans les années à venir, les pouvoirs publics à des pressions plus fortes en dehors des cadres institutionnalisés (facilitées par l'utilisation massive d'Internet). Plutôt que de craindre ces mobilisations, **les pouvoirs publics devraient offrir des opportunités variées pour bâtir une démocratie plus vivante**<sup>1</sup>.

La **démocratie participative** ne doit ainsi pas être conçue comme une alternative à la démocratie représentative mais comme une pratique complémentaire. **Elle doit être pensée en complément de l'élection, car elle ne répond pas aux mêmes objectifs**. La mise en œuvre concrète, au niveau local, des politiques publiques (aménagement urbanistique, par exemple) ou le règlement de questions techniques peuvent reposer largement sur des

(1) Voir les débats sur le numérique organisés par le CGSP le 29/11/2013 ; Hamel M.-P. (2013), « Comment utiliser les technologies numériques pour poursuivre l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ? », *La note d'analyse*, n° 317, Centre d'analyse stratégique ; Brotcorne P. (2012), *Les outils numériques au service d'une participation citoyenne et démocratique augmentée*, rapport pour le Gouvernement Wallon, Fondation Travail-Université pour Technofuturic.

dispositifs associant la société civile aux décisions. En revanche, la majorité des questions stratégiques d'ampleur nationale, ayant trait à l'intérêt général, ne peuvent être traitées uniquement par des dispositifs participatifs et doivent demeurer du ressort des représentants, **même si la participation des citoyens peut utilement compléter les réflexions des élus.**

C'est pourquoi consulter la population sur des sujets de société (école, police) ne doit pas être écarté. Les votations suisses<sup>1</sup> sont par exemple un facteur explicatif important de l'adhésion au système démocratique du pays. En France, l'idée est répandue que la pratique du référendum est dévoyée, notamment de par sa faible fréquence ; il devient souvent un vote de confiance vis-à-vis du gouvernement. Au-delà du référendum, on pourrait donc imaginer faire régulièrement appel à des dispositifs de démocratie directe, au niveau local comme national, dont les résultats seraient transmis aux exécutifs compétents, qui devraient les examiner mais resteraient décisionnaires.

**Il est important que la France conçoive une articulation entre mobilisation citoyenne et travail des représentants élus.** Dans cet esprit, de nombreux voisins européens ont déjà développé des outils de « e-démocratie » : par exemple, l'Angleterre ou l'Allemagne possèdent des sites gouvernementaux permettant aux internautes d'ouvrir des pétitions en ligne. Elles sont examinées par des commissions parlementaires et peuvent faire l'objet d'un débat dans les assemblées selon les sujets et le nombre de signatures recueillies. L'Europe s'est par ailleurs dotée d'un dispositif assez similaire baptisé « Initiatives citoyennes européennes<sup>2</sup> ».

**Au-delà des dispositifs permettant l'engagement des citoyens dans la vie démocratique, l'État devrait offrir un cadre propice à l'engagement et à l'aboutissement de projets concrets** (reconnaissance professionnelle et incitations fiscales au bénévolat, formation de collectifs de citoyens, etc.) **permettant de « créer du commun »**, de concilier aspirations individuelles et intérêts collectifs. En effet, les associations comme les citoyens eux-mêmes inventent des outils favorisant le lien social. Or, leurs projets se heurtent parfois à des cadres réglementaires trop contraignants ou illisibles et à un manque de reconnaissance, qui peuvent décourager les énergies citoyennes. Parvenir à juguler l'inflation normative persisterait faciliterait l'engagement. Les pouvoirs publics et plus largement les acteurs sociaux pourraient accompagner et valoriser ces initiatives<sup>3</sup>, par exemple *via* le développement du mécénat de compétences<sup>4</sup> dans les organisations

---

(1) Plusieurs fois par an, les Suisses sont appelés à se prononcer lors de votations populaires (locales ou fédérales), initiées par les pouvoirs publics ou les citoyens. La participation est facilitée par la possibilité de voter par correspondance ou Internet. Le résultat engage les autorités.

(2) Par exemple : <http://www.right2water.eu/>

(3) Par exemple, les municipalités suisses mettent des terrains à disposition des coopératives à visée sociale et environnementale ; elles permettent à des gens de s'associer pour construire des immeubles et de s'engager dans un mode de vie durable et participatif (cela concerne aujourd'hui 8 % des logements). La garantie du prêt de la coopérative est donnée en partie par la ville. En France, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové propose un dispositif qui s'inspire de ce système.

(4) Système qui permet aux entreprises de mettre à disposition d'associations d'intérêt général ou de collectivités locales des collaborateurs de manière ponctuelle et gratuite, afin qu'ils apportent une aide sur des champs techniques ou spécifiques mal maîtrisés (comptabilité, communication, etc.).



volontaires (permettre aux salariés d'avoir des jours de congé supplémentaires s'ils participent à un projet bénévole visant l'intérêt général, comme cela existe dans certaines grandes entreprises) et une reconnaissance plus grande du bénévolat. Cette dernière pourrait passer par l'accord de tous les étudiants, quelle que soit leur filière, d'ECTS (European Credit System Transfert)<sup>1</sup> spécifiques à l'activité bénévole (comme cela existe dans certaines écoles de commerce et dans les pays anglo-saxons). D'autres voies pourraient aussi être exploitées, comme la diffusion des connaissances liées à la possibilité de validation des acquis de l'expérience grâce au bénévolat, la reconnaissance par les organismes de prise en charge des demandeurs d'emploi que ces activités permettent de développer de véritables compétences ou encore les actions pour rendre plus visibles ces activités auprès des employeurs publics et privés. Il pourrait ainsi être possible, grâce à une politique volontariste, de porter à 50 % le taux d'engagement bénévole d'ici dix ans (le taux est aujourd'hui de 37 % parmi les plus de 15 ans, soit moins que les Pays-Bas à 54 % ou le Danemark à 52 % par exemple)<sup>2</sup>.

## 2. Adapter l'organisation territoriale aux besoins sociaux et économiques

La question démocratique se manifeste également dans la problématique de l'organisation territoriale. En effet, son illisibilité persistante alimente la défiance et un certain sentiment de délaissement, tout en ne créant pas les conditions d'un rayonnement efficace sur l'ensemble du territoire national des richesses produites. Il convient donc de poursuivre plus volontairement les réformes territoriales déjà engagées et de mettre en place une architecture simplifiée qui permettra de propager le dynamisme des métropoles françaises sur une échelle plus grande, notamment dans les territoires les moins dotés.

### 2.1. Clarifier, simplifier et responsabiliser les collectivités territoriales

Si la **situation institutionnelle des territoires est confuse et peu efficace**, elle traduit néanmoins des avancées. En effet, l'intercommunalité et la région ont permis de s'adapter à une France devenue plus urbaine tout en facilitant l'accès des zones rurales à des services de proximité sophistiqués, ainsi que d'affirmer le rôle devenu majeur des territoires comme acteurs du développement. Néanmoins, l'articulation des EPCI avec la région, la commune et le département doit être précisée. Choisir de recomposer graduellement les institutions territoriales a permis de faire émerger sans heurts majeurs les nouveaux niveaux d'administration. Cependant, la transition s'éternise. Cette **situation d'encombrement institutionnel**, dans laquelle coexistent les niveaux préexistants (commune et département) et les niveaux émergents (intercommunalité et région), génère des surcoûts, limite l'efficacité

(1) Système européen de transfert et d'accumulation de crédits qui permet aux étudiants de l'Union d'accumuler des points correspondant à l'acquisition de connaissances et de compétences, points qui sont facilement comparables entre pays et qui facilitent les échanges.

(2) Eurobaromètre (2010), n° 73.

et la lisibilité de l'organisation locale, accroît les inégalités territoriales et mine la confiance dans les institutions et les élus. **Elle ne doit plus perdurer.**

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, **la commune a été calquée sur les bassins de vie** existants. Depuis, **les bassins de vie ont vu leur superficie augmenter** : ils étaient 44 000 en 1789, contre un peu moins de 1 700 en 2013<sup>1</sup>. Ce chiffre se rapproche des 2 145 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) actuels à fiscalité propre, qui gèrent près du cinquième des budgets locaux, exercent une grande partie des compétences du bloc communal et sont élus au suffrage universel par fléchage sur les listes communales depuis 2014 – et, pour les métropoles, le seront au suffrage universel direct à partir de 2020. Le nombre d'EPCI diminue chaque année, dans le cadre d'un processus de rationalisation.

**Le niveau intercommunal grandit** par le bas (transfert des compétences des communes) et par le haut (exercice d'attributions du département). Ce processus doit être soutenu, car il répond aux transformations économiques, sociales et territoriales. Il a vocation à se poursuivre : l'intercommunalité est conduite à devenir la nouvelle commune, **collectivité territoriale de base à l'échelle du bassin de vie**. La métropole lyonnaise et le conseil général du Rhône<sup>2</sup> ont ainsi fusionné dans une collectivité à statut particulier constituée en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône. À terme, la croissance de l'échelon intercommunal mène à s'interroger sur l'avenir de la commune et du conseil général.

Ce processus doit s'appuyer sur des principes clairs visant à simplifier l'exercice des responsabilités locales ainsi qu'à renforcer les pouvoirs locaux, affaiblis par les défauts du système : les collectivités locales doivent disposer de **compétences exclusives et de ressources fiscales identifiées**. Il y a là un enjeu d'efficacité économique – donner aux pouvoirs locaux les moyens de gouverner réellement – et d'efficacité démocratique – rendre les pouvoirs locaux lisibles, transparents et redevables de leur action devant les citoyens. Cela implique la suppression de la clause de compétence générale.

#### 2.1.1. Structurer l'administration locale autour de l'échelon des bassins de vie (2 000 collectivités de base)

**Il s'agit d'achever la substitution des EPCI aux communes dans leurs fonctions de gestion publique en reprenant activement le transfert des compétences des communes.** Celles-ci pourront conserver un rôle comme espaces de démocratie participative, ainsi qu'en matière de services publics. La loi, l'engagement des communes et, si nécessaire, une politique fiscale de l'État incitative, pénalisant notamment les communes qui ne suivraient pas la feuille de route déterminée, pourraient être mobilisés pour parvenir à

---

(1) *Insee Première*, n° 1425, décembre 2012. La France comptait 1 666 bassins de vie en 2012, dont 1 644 en métropole et 22 dans les départements et régions d'outre-mer.

(2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

cet objectif. Les effets seront le changement d'échelle de la collectivité territoriale de base, la clarification des responsabilités au niveau local, la restauration de la confiance dans les institutions et les élus ainsi que la réduction des coûts d'administration.

### 2.1.2. Transférer les compétences du conseil général aux métropoles et grandes agglomérations sur leur périmètre, ainsi qu'aux autres EPCI

**Les agglomérations, les métropoles et de nombreux EPCI de taille plus modeste disposent des moyens d'exercer les compétences locales.** Or, l'exercice par le conseil général de ces compétences sur le périmètre de ces collectivités constitue un doublon générateur de complexité et de surcoûts. L'organisation institutionnelle de ces services pourrait être simplifiée.

**Les compétences du département devraient ainsi être transférées aux métropoles et aux principales agglomérations**, à l'instar de l'expérience de la métropole de Lyon. En ce qui concerne l'espace rural, elles pourront être attribuées à la région ou aux EPCI. Si les compétences s'avèrent trop lourdes, s'il est particulièrement opportun de procéder à des mutualisations ou s'il s'agit de fonctions de réseaux, les collectivités pourront travailler par l'intermédiaire d'une agence commune.

Cette simplification serait appliquée *a minima* aux 13 métropoles issues de la loi Mapam de janvier 2014 ainsi qu'aux 19 autres agglomérations de plus de 200 000 habitants. Ultérieurement pourraient s'ajouter les 30 agglomérations entre 100 000 et 200 000 habitants. On aboutirait à un total de 61 métropoles et agglomérations, qui comptent aujourd'hui 30 millions d'habitants et 2 045 communes. L'attribution aux EPCI des zones rurales interviendrait ensuite, dans un délai rapproché, après que leurs périmètres auront été mis en cohérence avec leurs bassins de vie et que leurs compétences auront été renforcées.

Tout comme la modification des régions, cette évolution pourrait se faire à l'initiative des collectivités concernées, sur la base de la loi du 16 décembre 2010, ou par la voie législative. Une politique fiscale incitative serait également possible.

Il en découlerait une **simplification substantielle du millefeuille territorial**, qui, susceptible de se combiner avec des fusions de communes dans les EPCI, pourrait faire passer les niveaux de collectivités locales de 3 à 1. Cette organisation serait plus lisible, plus efficace et génératrice, grâce à la mutualisation, d'une forte réduction des coûts d'administration. La part des EPCI dans la dépense totale locale passerait ainsi de 17,5 % en 2012 à 50 % en 2025.

## 2.2. Prendre appui sur les métropoles et les régions pour stimuler un développement qui bénéficie à l'ensemble des territoires

Si les **dynamiques économiques tendent à polariser les activités** et les emplois autour des métropoles et exposent les territoires au **risque de fragmentation**, ces dernières constituent un facteur incontournable de croissance et de développement. Les territoires ne sont pas confrontés de la même manière au risque de fragmentation : nombreux sont ceux

qui, en dehors des métropoles, possèdent des activités productives en modernisation continue, innovantes et aptes à durer, ou sont dotés d'une économie résidentielle. D'une part, au niveau local, le rayonnement résidentiel des métropoles est vaste, à l'échelle du temps moyen de déplacement domicile-travail (jusqu'à plus d'une centaine de kilomètres dans le grand bassin parisien). D'autre part, au niveau national, certains territoires attirent ponctuellement (grâce au tourisme) ou durablement (recherche d'une qualité de vie) des actifs ou des retraités qui procèdent ainsi à la redistribution des richesses produites. **Les territoires qui risquent de ne pas bénéficier des activités économiques sont ceux qui ne disposent ni de ressources productives ni de ressources résidentielles. Certains se situent dans des zones urbaines, d'autres dans des zones rurales.**

**Les politiques publiques doivent donc simultanément opter pour une économie dynamique portée par les métropoles et mettre en œuvre des mécanismes de diffusion de la croissance sur l'ensemble du territoire.**

#### 2.2.1. Définir le périmètre d'une quinzaine de régions articulées aux métropoles

**La concentration des facteurs de la compétitivité dans les métropoles, qui découle des dynamiques de l'économie de l'innovation, constitue à la fois une opportunité et un risque.** Une opportunité, car les métropoles sont les moteurs de l'innovation et de l'économie de demain et doivent donc être soutenues afin de les rendre aptes à rayonner sur des espaces plus grands que la plupart des régions actuelles. Un risque, car, en l'absence d'un mécanisme de régulation, ce modèle économique aggraverait les disparités territoriales, alimentant le sentiment de relégation dans certaines zones, notamment rurales, dont les ressources économiques sont modestes.

**Afin d'assurer l'égalité des chances des territoires, il faut accroître les compétences et redéfinir le périmètre des régions.** C'est à cette seule condition que les régions pourront soutenir un développement inclusif fondé sur la maîtrise des fonctions stratégiques qui leur permettront de prendre pleinement appui sur l'économie de l'innovation dans le cadre de la mondialisation et d'assurer le rayonnement économique des métropoles (en partenariat avec elles) sur des espaces plus larges qu'à l'heure actuelle.

Les nouveaux périmètres régionaux devront être définis en fonction de la capacité de rayonnement des métropoles et des autres agglomérations, ainsi que du potentiel de développement endogène des territoires. Structurés autour des métropoles, ces périmètres, de l'ordre d'une quinzaine, comprendront chacun une métropole dynamique. Leur mise en place peut se faire à l'initiative des régions volontaires, sur la base de la loi du 16 décembre 2010<sup>1</sup> ou par recours à la loi. Dans tous les cas, il sera utile de réaliser préalablement une étude prospective et stratégique des logiques économiques territoriales.

---

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

### 2.2.2. Un cas particulier : l'Île-de-France et la métropole du Grand Paris

Les métropoles et les grandes agglomérations françaises se trouvant dans un *hinterland*, les politiques publiques de développement sont fondées sur cette dualité du territoire. Le cas de l'Île-de-France est différent, car l'unité urbaine de Paris compte 10,5 millions d'habitants, soit 88 % des 12 millions d'habitants de la région. C'est au sein de l'unité urbaine, c'est-à-dire de la population agglomérée dans et autour de Paris, que se trouvent les ressources qui constituent le potentiel économique de cette ville-monde. Or, la métropole du Grand Paris a été instituée sur un périmètre de 6,5 millions d'habitants, inférieur à celui de l'unité urbaine, alors même que des ressources économiques majeures telles que l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay et ses structures associées se situent en dehors de cette zone. Un tel découpage n'est pas propice à l'efficacité des politiques publiques de soutien au développement économique, fondées sur les synergies entre les acteurs de la recherche, de la formation et de l'industrie. L'Île-de-France et les régions pour lesquelles la région capitale joue un rôle moteur pourraient en pâtir.

Il faudrait, pour pallier cette faiblesse et donner aux politiques de développement économique la force nécessaire, **constituer en Île-de-France une collectivité territoriale unique exerçant les compétences de la métropole et de la région**, en faisant coïncider les périmètres de la métropole fonctionnelle et de la région. Une loi de décentralisation permettrait d'y parvenir.

Redéfinir le contour des collectivités territoriales nécessite une réflexion conjointe quant à l'amélioration de la répartition et de la délivrance des services publics.

## 3. Refonder le vivre ensemble

En France, un nombre croissant d'individus craignent une fragmentation entre des communautés – réelles ou imaginées – ou entre des territoires, plus ou moins dotés en ressources. Comment faire en sorte que nos différences, tant en termes de dynamiques territoriales que d'identités culturelles, ne nous divisent pas, dans une société où valeurs et aspirations demeurent largement communes ?

La réponse des pouvoirs publics doit passer concomitamment :

- par une modernisation des services publics afin qu'ils s'adaptent aux besoins de tous et nourrissent le sentiment d'inclusion sociale quels que soient le lieu d'habitation et la situation socioéconomique ;
- par une lutte plus effective contre les discriminations liées à l'origine réelle ou supposée, au sexe, à l'apparence, à l'âge ou au handicap, car elles freinent l'accès aux ressources pour une partie de la population.

### 3.1. Des services publics plus adaptés pour garantir l'inclusion sociale de tous

**Le cadre d'action des services publics a fortement évolué ces dernières années.** Les zones rurales se dédensifient et l'expansion du périurbain nécessite de revoir les types de desserte. Les attentes des populations se transforment, par exemple en matière de soutien à la petite enfance ou de prise en charge des populations vieillissantes. Par ailleurs, le modèle économique des services publics marchands a été modifié par l'ouverture à la concurrence et l'organisation de l'administration par l'irruption du numérique. Enfin, les contraintes pesant plus fortement sur les financements publics redessinent les capacités d'action de l'État et des collectivités territoriales.

Or, **les services publics peinent à s'adapter à ces évolutions**, à assurer à tous l'accès aux ressources essentielles, et à garantir ainsi la cohésion. Soumis à la contrainte de la maîtrise de la dépense publique, ils se sont retirés en partie des zones rurales, concourant ainsi à leur déclin (baisse de l'attractivité, etc.), sans se redéployer dans les nouvelles zones urbaines. Ils ont augmenté leur dématérialisation, source d'efficacité mais aussi d'écueils pour certains territoires et populations qui, pour des raisons matérielles ou culturelles, n'ont pas accès à l'administration électronique. **Le pacte républicain se voit fragilisé**, provoquant chez les groupes défavorisés un sentiment d'isolement, voire de relégation et de déclassement.

Une nouvelle conception des services publics et leur réorganisation sur le territoire semble ainsi indispensable pour garantir l'égalité d'accès. Or, **les pouvoirs publics ne doivent plus être perçus comme ayant seuls la capacité de définir et de résoudre les problèmes.** Des dispositifs d'évaluation s'avèrent incontournables pour adapter sans cesse les services et optimiser leur qualité. Il faut en outre davantage associer la société civile à la définition, à la « production » et à l'évaluation des services.

#### 3.1.1. Lutter contre les inégalités territoriales, sociales et culturelles

**La couverture inégale des territoires par les services publics peut être corrigée par deux voies** non exclusives et à combiner en fonction des réalités locales : une réorganisation des points d'implantation physique et l'exploitation à plus large échelle des outils numériques.

La présence des services publics sous budget contraint ne pourra s'effectuer efficacement que sous forme d'un déploiement à plus large échelle de **guichets uniques**<sup>1</sup> regroupant des services publics « physiques » pour mutualiser les coûts. La voie choisie par le gouvernement dans l'acte III de la décentralisation, avec les maisons de services au public auxquelles peuvent être associées des obligations de service public sur la base d'appels

---

(1) Exemple des Points d'information et de médiation multiservices (PIMMS). Les initiatives locales existent mais s'ignorent et ne produisent pas d'effet réseau, car il n'existe pas de mutualisation et de capitalisation de l'expérience.

d'offres, constitue une voie de réponse d'une ampleur inédite. Résultat d'expérimentations réalisées sur trois années, elle s'appuie sur le bilan de nombreuses initiatives locales publiques et privées. Afin de réduire le sentiment de relégation ressenti par les populations des zones peu couvertes par les services publics, les maisons de services au public devront s'ouvrir à des services collectifs, y compris privés si nécessaire. Une « maison de services à la famille » pourra par exemple inclure une crèche, une école, des services de santé et de soutien à la parentalité, etc. Ces regroupements peuvent donner lieu à de véritables « fusions » de budgets, de personnels (exemple de Toronto First Duty), voire d'administration (exemple de « Services Canada »). Ces guichets peuvent être portés simultanément par les collectivités locales et les associations. Pour que cette politique soit efficace, l'État devra se doter d'un **outil d'observation et de pilotage** afin d'orienter les changements dans le sens de l'intérêt général et sur la base d'arbitrages construits en liaison avec les services publics, les usagers et les collectivités territoriales.

Par ailleurs, sans s'exonérer de la présence physique des services publics, le **numérique peut pallier en partie les pénuries sur certains territoires et permettre un accès à des services de pointe**. Les applications sont nombreuses, de la télémédecine aux enseignements en ligne, en passant par les visioconférences avec un conseiller retraite ou emploi à partir du domicile ou d'un lieu identifié (maison de services au public, etc.).

**Tableau 2 : Pays chefs de file en matière d'e-gouvernement**

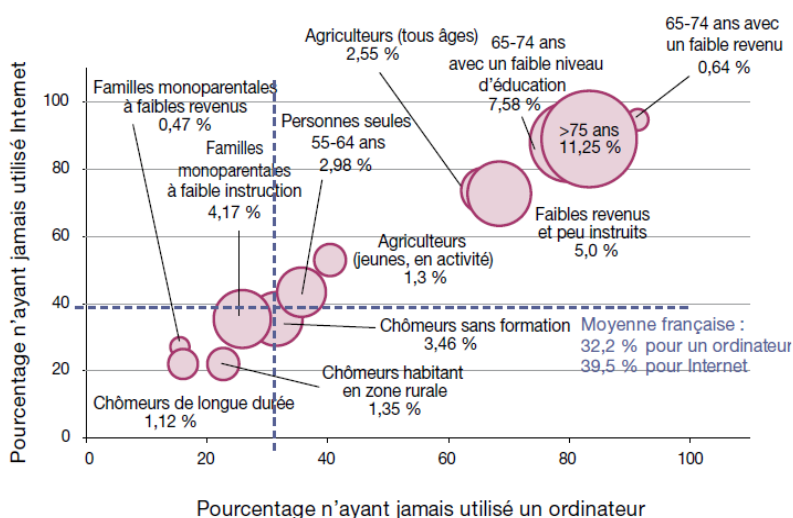
Rang	Pays	Indicateur du développement de l'e-gouvernement
1	République de Corée	0,9283
2	Pays-Bas	0,9125
3	Royaume-Uni	0,8960
4	Danemark	0,8889
5	États-Unis	0,8687
6	France	0,8635
7	Suède	0,8599
8	Norvège	0,8593
9	Finlande	0,8505
10	Singapour	0,8474
11	Canada	0,8430
12	Australie	0,8390
13	Nouvelle-Zélande	0,8381
14	Liechtenstein	0,8264
15	Suisse	0,8134
16	Israël	0,8100
17	Allemagne	0,8079
18	Japon	0,8019
19	Luxembourg	0,8014
20	Estonie	0,7987

Source : Nations-Unies (2012), United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People, New York, p. 11.

Les technologies numériques pourraient ainsi aider à créer un continuum d'accès entre zones rurales et urbaines et ainsi donner à tous le sentiment d'une proximité avec les pouvoirs publics. La France est d'ailleurs déjà bien classée en termes de développement d'une « e-administration », avec un score de 0,86 dans l'index de développement de l'e-gouvernement de l'ONU. À l'horizon 2025, elle pourrait se fixer comme objectif 0,95.

Parallèlement, il faudra **veiller à ce que l'utilisation d'Internet par les usagers pour interagir avec l'administration suive ce mouvement**, notamment en regroupant les services en ligne, en accompagnant les usagers les moins familiers avec cet outil et en facilitant l'accès (financier et territorial) à Internet.

**Figure 9 : Non-usage de l'ordinateur et d'Internet, selon les groupes les plus exclus du numérique**



Note : les pourcentages indiquent la part de chaque groupe dans la population totale.

Source : Centre d'analyse stratégique (2011), Le fossé numérique en France, Documentation française, à partir des données de l'enquête Insee sur les technologies de l'information et de la communication auprès des ménages (2008)

### 3.1.2. Accroître la performance des services publics

Afin de **lutter contre le sentiment d'essoufflement des services publics** et de dégradation de leur qualité, il faut **repenser l'utilisation du numérique comme vecteur d'efficience**.

L'outil électronique, au-delà de la simple dématérialisation, permet en effet de développer une **offre multicanal** (c'est-à-dire permettant un contact par le biais d'un guichet, par téléphone ou *via* Internet) adaptée à chaque besoin et d'aller vers le citoyen. Par exemple, la constitution d'un dossier unique regroupant un grand nombre d'informations peut permettre de détecter des droits et ainsi de faire diminuer le non-recours croissant aux prestations



(surtout des personnes les plus vulnérables). L'analyse des masses de données (*Big Data*) peut aussi aider à mieux comprendre les difficultés d'accès et à adapter l'offre.

Cette offre multicanal peut permettre de **repenser le service public de proximité** : en allégeant une partie des demandes grâce aux démarches effectuées en ligne, qui contentent de plus en plus d'utilisateurs<sup>1</sup>, tout ou partie des moyens économisés peuvent être redéployés en guichets physiques dans les zones où ils permettent d'atteindre certains publics en difficulté.

**Réformer en ce sens les services publics augmenterait la qualité et l'adaptation de l'offre publique aux besoins.** Ainsi, alors qu'en 2012 27 % des entreprises et 65 % des usagers se déclaraient satisfaits du service rendu, ces taux pourraient être respectivement portés à 50 % et 80 % en 2025<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la modernisation de l'État bénéficierait d'un recours plus systématique, mieux encadré et mieux évalué, aux expérimentations, sur certains territoires. L'évaluation des mécanismes mis en place, bien que plus fréquente, pêche encore souvent par le manque d'études portant non sur l'utilisation des moyens mais sur l'impact des dispositifs. En outre, elle est souvent réalisée par les parties prenantes à ces politiques. Davantage d'évaluations indépendantes apporterait plus de crédibilité aux résultats et permettrait de mieux se reposer sur les conclusions pour concevoir les réformes et les généralisations utiles.

### 3.1.3. Miser sur l'engagement collectif

**Les services publics devraient aussi, dans les dix ans à venir, s'appuyer davantage sur la coproduction et offrir un cadre propice à l'engagement des usagers.** En effet, l'effort doit être collectif, l'État travaillant aux côtés des individus, des familles, des entreprises privées, des associations, des communautés. Les pouvoirs publics ne fournissent alors plus directement tous les services : ils mettent plutôt à disposition certains outils, organisent les synergies, les contributions, passent contrat, contrôlent l'utilisation des fonds et veillent au respect de l'intérêt collectif face à l'expression des intérêts particuliers.

Cela signifie tout d'abord de **permettre aux citoyens de s'exprimer sur les politiques à développer et la mise en œuvre des services** (au-delà des questionnaires, il s'agit d'investir davantage les réseaux sociaux, etc.). Par ailleurs, les pouvoirs publics peuvent demander l'aide du public en créant des plateformes de *crowd-sourcing* (pour créer un plan des commerces accessibles aux personnes handicapées par exemple). Cela implique d'accorder un accès plus grand des acteurs aux données publiques (*Open data*), afin qu'ils puissent identifier et développer les services qui leur correspondent le mieux.

(1) Le gouvernement souhaite que, d'ici 2016, Internet soit le support privilégié de contact entre les usagers et l'administration (Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18/12/13).

(2) Baromètre de la qualité de service (2013) commandé par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique fin 2012.

De plus, **les pouvoirs publics peuvent contribuer à la création de plateformes collaboratives entre acteurs** (réseaux de covoiturage ou de soutien scolaire). Renouveler les formes de contractualisation entre acteurs publics et acteurs privés (entreprises, associations) s'avère nécessaire lorsque ceux-ci sont jugés plus à même d'offrir un service davantage adapté et performant.

### **3.2. Rendre plus effective la lutte contre les discriminations et les inégalités en jouant sur la contrainte et la sensibilisation**

Il apparaît primordial de consolider la lutte contre les discriminations dans les faits, tant la sanction de telles pratiques reste rare en France. Le taux de ressenti des discriminations pourrait diminuer, la France se démarquant aujourd'hui du reste des pays européens par des chiffres élevés pour l'ensemble des critères (origine, âge, religion, etc.<sup>1</sup>), en termes de ressenti (voir *Cahier des indicateurs*).

**La première piste consiste à accroître la répression et l'application effective des textes**, du fait de la difficulté à établir la preuve de la discrimination. **L'objectivation de pratiques discriminatoires est aujourd'hui possible** et la charge de la preuve est partagée. Le *testing* est l'un des outils utilisés dans le domaine judiciaire par certaines associations et le Défenseur des droits. Ainsi, la **multiplication des testing**, par le renforcement du rôle en la matière des associations et du Défenseur des droits, serait utile. Cela passe par des moyens financiers et humains supplémentaires (subventions spécifiques), des partenariats systématiques avec les administrations ou encore un système de « *name and shame* » sur Internet. Le *testing* est utilisé dans de nombreux pays (en Amérique du Nord, au Royaume-Uni, en Belgique, etc.) et a été approuvé par le Bureau international du travail qui a même établi un protocole.

**Faciliter le dépôt de plainte pourrait aussi être envisagé.** En particulier, le dispositif de *class action* (**recours collectif**), comme aux États-Unis<sup>2</sup>, contribuerait à lever les obstacles psychologiques et économiques au dépôt de plainte et à renforcer judiciairement la preuve, souvent difficile à établir. Son application en France est actuellement en débat<sup>3</sup>.

Accroître les **sanctions financières** contre les entreprises et les administrations pratiquant de la discrimination est une autre piste. En effet, en matière de sanctions financières et malgré les publications de jugements, le droit français resterait peu dissuasif<sup>4</sup>, de l'avis des

---

(1) Eurobaromètre (2012), *Discrimination in the EU in 2012*.

(2) Sodexo a été poursuivi aux États-Unis pour discrimination raciale par 2 600 salariés et ex-salariés via une *class-action* engagée en 2002. Pour éviter le procès, le groupe a versé 80 millions de dollars aux plaignants par un accord qui prévoit également l'amélioration des procédures internes d'avancement. Source : Benichou S. et al. (2009), *Égalité de traitement dans l'emploi : les enseignements de l'expérience américaine dans la lutte contre les discriminations fondées sur l'origine*, rapport pour la French-American Foundation.

(3) Pécaut-Rivolier L. (2013), *Lutter contre les discriminations au travail : un défi collectif*, rapport.

(4) En matière de discrimination à l'emploi, la loi prévoit une peine maximale, pour les personnes physiques, de trois ans de prison et 45 000 euros d'amende (cinq ans et 75 000 euros si la discrimination se produit dans une organisation accueillant du public).

principales associations anti-racistes et du Défenseur des Droits, qui prône la généralisation de la médiation avec les employeurs.

**La seconde piste est celle de la sensibilisation des employeurs.** Après les « Chartes » et le « Label » de la « diversité », qui s'appuient sur le volontariat et concernent surtout les grandes entreprises multinationales, l'Accord national interprofessionnel sur la diversité (ANI), établi en 2006 et étendu en 2008, est le premier texte signé par des partenaires sociaux visant à promouvoir la diversité dans les entreprises. Néanmoins, on déplore encore une faible appropriation de la problématique de la diversité par les partenaires sociaux et **l'absence d'injonction légale à négocier sur ce thème**, d'autant que la définition de la diversité reste floue.

Dès lors, plus globalement, les managers – et notamment les ressources humaines – doivent être sensibilisés aux discriminations et formés de manière à **limiter l'impact des stéréotypes – parfois involontaires – aux différentes étapes des processus de recrutement et d'avancement**, souvent vus comme neutres à l'égard de l'origine, du sexe, du handicap, de l'âge, etc. C'est particulièrement vrai des **petites entreprises et administrations**. Par exemple, les stéréotypes sexués sont très marqués dans la société, et ce, dès l'enfance : ils assignent les hommes et les femmes à des rôles sociaux différenciés – et inégaux. Ainsi, ils limitent, pour tous, le champ des possibles en matière de carrière<sup>1</sup>. Or promouvoir la mixité, dans tous les métiers, développe la culture de l'égalité dans le monde du travail tout en étant source de performance<sup>2</sup>. Début 2014, la France s'est d'ailleurs fixé l'objectif d'atteindre au moins un tiers de métiers mixtes d'ici 2025 (c'est-à-dire comportant 40 % et 60 % des deux sexes) alors qu'en 2010, ce taux n'était que de 17 %.

De manière générale, des actions aux effets plus diffus, comme celles d'encourager les séjours à l'étranger des jeunes durant leur formation initiale, quelle qu'elle soit (apprentissage, enseignement supérieur, etc.) ou en dehors des études (volontariat international, etc.), pourrait permettre d'ouvrir davantage les jeunes générations à l'altérité.

---

(1) Naves M.-C. et Wisnia-Weill V. (coord.) (2014), *Lutter contre les stéréotypes filles-garçons. Un enjeu d'égalité et de mixité dès l'enfance*, rapport pour le CGSP.

(2) Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (2013), *Relations de travail entre les femmes et les hommes*. Étude menée auprès de 15 000 salariés de 9 grandes entreprises françaises, et accompagnée d'un sondage auprès de 1 000 cadres.

RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



CommissariatStrategieProspective



@Strategie\_Gouv



**FRANCE STRATÉGIE**



France Stratégie est une institution rattachée au Premier ministre. Organisme de concertation et de réflexion, son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; évaluer les politiques publiques ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.