



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



Centre  
d'analyse  
stratégique



COMMISSION EUROPÉENNE  
REPRÉSENTATION EN FRANCE

## ACTES

Séminaire en réponse à la consultation  
de la Commission européenne  
sur « La réalité sociale de l'Europe »

### Un bilan de la réalité sociale française à l'aune européenne :

Quels enjeux de société communs aux Européens ?  
Quelles réalités sociales spécifiques à la France ?

29 octobre 2007

Maison de la Chimie





## CONTACTS :

### Centre d'analyse stratégique

► **Marine Boisson**

Centre d'analyse stratégique  
Chargée de mission « Europe sociale »  
marine.boisson@strategie.gouv.fr  
Tél. : +33 (0) 1 42 75 60 40

► **Caroline de Jessey**

Responsable de la Communication  
caroline.de-jessey@strategie.gouv.fr  
Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37 Mobile : 06 21 80 35 63

### Commission européenne

► **Renaud Soufflot de Magny**

Commission européenne  
Analyste politique  
renaud.soufflot-de-magny@ec.europa.eu  
Tél. : +33 (0) 1 40 63 38 26

## LIENS UTILES :

*Réalité sociale européenne : un « bilan »*

[http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/social\\_reality\\_stocktaking/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_fr.htm)

*Les réalités sociales françaises à l'aune européenne, document de travail*

[http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Document\\_Realites\\_sociales\\_France311007.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Document_Realites_sociales_France311007.pdf)

*Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ? Contribution et pistes d'actions, février 2007*

[http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=477](http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=477)

## SOMMAIRE

<b>Introduction par Yves GAZZO, chef de la Représentation de la Commission européenne en France, et Éric BESSON, secrétaire d'État à la Prospective et à l'Évaluation des politiques publiques .....</b>	<b>6</b>
Yves GAZZO .....	6
Éric BESSON .....	8
<hr/>	
<b>Présentation générale « Réalités sociales européennes, réalités sociales françaises » ....</b>	<b>11</b>
Présidence : Hubert HAENEL, président de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat .....	11
Présentation du document consultatif « La réalité sociale de l'Europe », Frédéric LERAIS, Bureau des conseillers de politique européenne de la Commission européenne .....	13
Présentation du projet de contribution du Centre d'analyse stratégique sur la réalité sociale française, Julien DAMON, chef du département Questions sociales du Centre d'analyse stratégique .....	16
<hr/>	
<b>Table ronde n° 1 : « Le bien-être, un objectif de politique publique ? » .....</b>	<b>19</b>
Présidence : Jean-Michel CHARPIN, inspecteur général des Finances, ancien directeur général de l'INSEE .....	19
Bernard PERRET, ingénieur des Ponts et Chaussées .....	26
Enrico GIOVANNINI, directeur de la Direction des statistiques à l'OCDE.....	29
Robert CASTEL, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales .....	31
<hr/>	
<b>Table ronde n° 2 : « Les inégalités, jusqu'où s'en inquiéter ? » .....</b>	<b>38</b>
Présidence : Jean-Baptiste de FOUCAULD, inspecteur général des Finances .....	38
Louis MAURIN, directeur de l'Observatoire des inégalités .....	39
Camille LANDAIS, économiste, École d'économie de Paris .....	42
Anne-Marie BROCAS, directrice de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – DREES.....	46
Louis CHAUVEL, professeur, Sciences Po Paris .....	49
<hr/>	
<b>Table ronde n° 3 : « Emploi et travail, de nouvelles réalités ? » .....</b>	<b>54</b>
Présidence : Martine DURAND, directrice adjointe de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE .....	54
Antoine MAGNIER, directeur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – DARES.....	56
Dominique MEDA, sociologue, Centre d'études de l'emploi .....	59
Peter AUER, économiste, Bureau international du travail (BIT).....	63
Serge VOLKOFF, directeur du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail, Centre d'études de l'emploi .....	64

<b>Table ronde n° 4 : « Immigration, intégration, quels défis ? » .....</b>	<b>72</b>
Présidence : Dominique SCHNAPPER, sociologue, membre du Conseil constitutionnel.....	72
Jean-Pierre GARSON, chef de la division des Migrations internationales, OCDE.....	73
Patrick BUTOR, directeur de la Population et des Migrations.....	77
Michèle TRIBALAT, démographe, Institut national d'études démographiques (INED).....	81
Stéphane BEAUD, professeur de sociologie, ENS – université de Nantes.....	84
<b>Contrepoint sur « Les nouvelles stratégies de protection sociale en Europe au regard de ces nouvelles réalités sociales » .....</b>	<b>95</b>
Bruno PALIER, chercheur au CNRS, Sciences Po Paris.....	95
<b>Conclusion par Xavier PRATS MONNE, Directeur Emploi, Stratégie de Lisbonne, Affaires internationales à la DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne .....</b>	<b>100</b>

09 h 00

## Introduction par Yves GAZZO, chef de la Représentation de la Commission européenne en France, et Éric BESSON, secrétaire d'État à la Prospective et à l'Évaluation des politiques publiques



Yves GAZZO

Monsieur le Ministre, Monsieur le Sénateur, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, Monsieur le Préfet,

Nous avons le plaisir avec le Centre d'analyse stratégique de vous accueillir. Nous avons entrepris pour la première fois ensemble un travail de présentation d'un dossier d'actualité, qui porte sur les questions sociales, dont voici en quelques mots le contexte et les lignes de réflexion. S'agissant du contexte, il faut se référer à l'Agenda du citoyen proposé par une communication de la Commission européenne datant de 2006. Cette dernière mettait en exergue trois grandes consultations à lancer au niveau européen, y compris dans le domaine social. Dans le même esprit, lors du sommet social d'Hampton Court en octobre 2005, deux sujets avaient été identifiés par les chefs d'État et de gouvernement, à savoir la démographie et la mondialisation.

Le débat a été lancé en février 2006 dans plusieurs États membres, dont trois font figures de proue : la France, l'Irlande et la Hongrie. Je salue d'ailleurs la présence parmi nous de l'Ambassadeur de Hongrie.

Le débat lancé, neuf États membres ont souhaité mettre en exergue les valeurs du modèle social européen. En quoi ce modèle consiste-t-il précisément ? En existe-t-il un ? Sans être expert, de l'extérieur, on peut répondre par l'affirmative, puisque le pourcentage de la richesse alloué aux dépenses sociales est de 27 % en moyenne en Europe par rapport à 15 % seulement aux États-Unis et à 5,5 % en Chine. Il y a bien une différence d'approche fondamentale entre ces trois grands blocs. Cependant, si l'on regarde au sein de l'Europe, d'importantes différences entre les pays demeurent : la Suède consacre 33 % de son PIB aux dépenses sociales alors que la Lituanie n'en dépense que 12 % ; le taux de chômage en Hongrie est le double de la moyenne européenne ; l'espérance de vie varie chez les hommes entre 65 et 77 ans et chez les femmes entre 75 et 83 ans ; enfin, la distribution des soins est très inégale en Europe.

Ainsi, vu de l'extérieur, le modèle européen existe. Vu de l'intérieur, il présente des différences importantes. Comment s'expliquent ces différences ? Il faut rappeler en premier lieu que les compétences dans les domaines du social et de l'emploi sont du ressort des États membres. Il n'y a donc pas de politique communautaire en la matière. Certains modèles sont parfois mis en exergue comme le modèle autrichien ou le modèle danois. La Commission européenne se méfie de ces modèles, non pas qu'ils soient mauvais, mais elle ne souhaite pas entrer dans une géopolitique des modèles qui ne serait pas forcément saine. Cela pourrait en effet engendrer une sorte de concurrence entre les modèles. De surcroît, il ne faut pas oublier que ces pays ont traversé des crises assez profondes qui ont justifié la mise en place de réformes importantes. Il faut donc mettre cela en perspective et ne pas voir uniquement un modèle à

une date donnée. Le Centre d'analyse stratégique est bien placé pour savoir que les modèles doivent être considérés avec une certaine distance.

Cela étant dit, il y a eu des avancées intéressantes du point de vue législatif notamment, puisqu'on a mis en place, dans le cadre de programmes tels que PROGRESS, des éléments pour lutter contre l'inégalité entre les hommes et les femmes. Des dispositions ont également été prises pour tout ce qui touche à la protection sociale des travailleurs migrants. Des progrès ont été réalisés, mais on peut mieux faire. La Charte des droits fondamentaux sera à l'avenir un élément important pour les Européens.

Comment peut-on faire mieux ? On constate qu'une harmonisation est recherchée au niveau des sécurités sociales. Elles diffèrent selon les États membres, mais ceux-ci cherchent malgré tout à rapprocher leurs systèmes pour mieux protéger le travailleur.

On parle également d'un SMIC européen. Naturellement, si l'on compare les chiffres du SMIC entre la Lituanie et le Luxembourg, cela varie de 100 euros à 1 500 euros. Il y a donc là aussi une dispersion énorme, mais on peut penser qu'avec le temps une certaine convergence prévaudra.

À l'avenir, que pourrait-il encore se passer ? On pourrait aller vers une plus grande harmonisation en appliquant la méthode utilisée pour l'énergie, c'est-à-dire, à partir de l'environnement, entrer dans le domaine de l'énergie pour harmoniser davantage les politiques. La deuxième possibilité serait celle d'un plus grand volontarisme européen. Mais il faut ici également faire preuve d'une grande prudence. D'abord parce que les États membres sont maîtres de leur politique d'emploi et de leurs politiques sociales : si l'on compare les masses budgétaires (27 % de dépenses sociales en moyenne au niveau européen par rapport à 1 % de dépenses consacré au budget européen), la Commission ne serait pas en mesure de gérer un domaine aussi vaste. Par ailleurs, la gestion des systèmes sociaux par l'ensemble communautaire serait à l'heure actuelle trop compliquée. La troisième piste de recherche consisterait à adopter une stratégie en « tache d'huile », autrement dit à s'inspirer de certaines pratiques mises en œuvre dans certains États comme le Danemark ou l'Autriche, qui s'appuient sur une méthode intergouvernementale.

Ces trois pistes pourraient être poursuivies.

Le choix se fera entre une méthode intergouvernementale et une méthode plus volontariste. Il s'agit en premier lieu de définir le mandat et les instruments de cette politique sociale. C'est le but du séminaire d'aujourd'hui. L'ambition de la Commission est ainsi de lancer un débat qui soit le plus vaste possible afin de recueillir des avis sur cette réalité sociale et d'en tirer des conclusions et des lignes de travail en commun pour le futur.

Je voulais remercier de nouveau le secrétaire d'État d'être avec nous aujourd'hui.

Merci beaucoup.



## Éric BESSON

Madame et Messieurs les Ambassadeurs, Monsieur le Sénateur, Monsieur le Représentant de la Commission européenne, Mesdames et Messieurs, permettez-moi de vous dire combien j'apprecie la façon dont Yves Gazzo a résumé l'esprit et la méthode de cette consultation européenne.

J'ai trouvé louable, juste, lucide que, dès le début de la consultation, le Président de la Commission José Manuel Barroso ait clairement indiqué que l'Europe devait se pencher sur les défis sociaux avec autant d'attention qu'elle en consacrait à l'impératif de compétitivité. L'Europe ne suscitera élan et adhésion que si elle est capable de répondre à la fois à ces deux défis : montrer que si la compétitivité est un préalable à la solidarité – on ne redistribue qu'après avoir produit – la compétitivité ne peut être un objectif en soi, et qu'il ne peut exister de compétitivité durable qui ne s'appuierait pas sur un système de protection sociale solide et juste. Il ne peut y avoir de compétitivité durable sans systèmes d'éducation, de formation, de santé et de réduction des inégalités performants.

Sur la forme, la consultation large, ouverte, libre, qu'organise la Commission me paraît être sans précédent et bienvenue. Je me réjouis qu'en France le Centre d'analyse stratégique y joue un rôle majeur, conforme à sa vocation et à la place que nous entendons lui donner ou lui redonner. Le CAS a vocation à devenir plus que jamais un carrefour d'échanges d'idées, de confrontations d'expertises susceptibles d'éclairer à la fois le grand public, parce qu'il ne peut y avoir de réforme sans diagnostic partagé et sans pédagogie – le dire en présence de l'auteur du rapport Charpin sur les retraites n'est pas totalement innocent –, mais aussi les pouvoirs publics. Le Centre d'analyse stratégique doit être un outil d'aide à la décision, dont les travaux et les éclairages irriguent l'administration et préparent les décisions politiques.

En la circonstance, en apportant ces réponses à la consultation européenne, en co-organisant ce colloque et en animant les réseaux d'experts, il me semble que le Centre d'analyse a parfaitement joué le rôle qui était attendu de lui.

Dans quelques instants, Julien Damon vous présentera les principales leçons du travail réalisé par le Centre d'analyse stratégique. Les extraits que j'ai pu en lire m'ont plongé dans une grande perplexité, tant les résultats vont une nouvelle fois faire le bonheur des éditorialistes français et étrangers sur le thème du paradoxe français, avec un peuple à la fois heureux et inquiet, qui se sent en risque de précarité mais continue de croire à la supériorité de son « modèle social », un peuple finalement moins frileux qu'on ne le dit en matière d'immigration et que sa crainte de voir ses enfants vivre moins bien ne dissuade pas de faire plus d'enfants que la moyenne.

Ces données, ces paradoxes – vous allez les analyser et en débattre aujourd'hui – et vos débats vont enrichir la réponse de la France à cette grande consultation européenne.

Permettez-moi de vous soumettre quelques pistes de réflexion. Un des principaux défis auxquels nous sommes confrontés est celui de l'acceptation par nos concitoyens de la nécessité de nous adapter à la mondialisation. Je suis frappé de constater combien de peuples européens considèrent la mondialisation comme une opportunité ou *a minima* comme une donnée, un fait, mais que les Français continuent, eux, de la percevoir comme un risque,

comme une menace, quand ils ne prétendent pas « lutter contre la mondialisation », ce qui revient en économie ouverte à vouloir souffler contre le vent.

À nous de convaincre que l'on peut s'adapter à la mondialisation sans perdre son âme, que les pays les plus compétitifs en Europe sont aussi les plus solidaires, que des services publics performants, à condition de l'être réellement, sont un atout dans la compétition internationale, et que l'on n'a jamais fait la preuve qu'un haut niveau de compétitivité devait mécaniquement signifier un faible niveau de protection sociale.

Tout cela nous renvoie à des sujets de grande actualité. J'en cite quelques-uns. Quelle « flexsécurité », pour reprendre l'expression qui nous a été suggérée par beaucoup de nos partenaires européens ? Autrement dit, quelle souplesse accrue pour les entreprises en contrepartie de quel type de formation, d'accompagnement individualisé, de meilleure indemnisation pour les salariés victimes du chômage ? Comment passer d'une protection sociale fondée sur des principes de « filet de sécurité », autrement dit de filet atténuant la chute, à des politiques de prévention, d'incitation et d'insertion ? Comment financer une protection sociale de qualité dans un contexte d'économie ouverte pour une population dont la durée de vie – on ne va pas s'en plaindre – augmente ? À cette question, et en observant l'évolution de nos partenaires européens, j'ai à titre personnel répondu publiquement que la fiscalisation croissante de notre système de financement de la protection sociale me paraissait inéluctable.

La lutte contre les inégalités et la lutte contre la pauvreté sont-elles antinomiques, comme on le suggère ces derniers temps de façon surprenante ? Peut-on encore taxer les facteurs de production – le travail, le capital – ou doit-on taxer davantage la production *ex-post* et la consommation ? Ce sont là des questions auxquelles les pouvoirs publics sont confrontés et doivent apporter des réponses que nos concitoyens ressentent comme urgentes.

Vous allez donc aujourd'hui enrichir la réponse française à la consultation européenne et la vision des défis sociaux auxquels nous sommes confrontés, mais vous allez aussi, ce faisant, permettre à notre pays de s'interroger sur sa stratégie pour les années à venir, pour concilier compétitivité et haut niveau de protection sociale.

C'est sur ce point que je voudrais conclure – sur la nécessité d'une stratégie. Une récente étude publiée dans la *Harvard Business Review* montre que la compétitivité des nations est directement liée à leur capacité à se projeter dans l'avenir. Les pays les plus compétitifs – les Pays-Bas, le Canada, le Danemark et d'autres encore – sont ceux qui investissent le plus dans la réflexion prospective. Ce sont aussi ceux où les acteurs sociaux sont le plus disposés à accepter les adaptations rendues nécessaires par la mondialisation.

C'est dans cet esprit que le Premier ministre nous a demandé de réaliser d'ici à la fin de l'année 2008 un diagnostic stratégique pour notre pays, que provisoirement nous appelons « France 2025 ». Il s'agira de mettre en lumière les évolutions fondamentales du monde et de les mettre en rapport avec les forces et les faiblesses de notre pays ; autrement dit de croiser un bilan de la santé de la France avec un tableau raisonné des mouvements structurels de « l'économie monde ». D'un tel examen, nous pourrions déduire la nature et l'ampleur des menaces que notre pays devra éviter, comme celles des opportunités qu'il devra saisir, dans les quinze prochaines années. Des scénarios de réformes structurelles en découleront logiquement.

Le Centre d'analyse stratégique trouvera dans cet exercice le plein accomplissement de sa vocation : mettre l'expertise au service de l'action pour la France au sein de l'Europe, et je me réjouis, à nouveau, que cette journée ait été co-organisée avec les représentants de la Commission européenne.

Je vous remercie. Je vous souhaite une pleine réussite pour cette journée de travail. En général, on dit qu'on lira attentivement les comptes rendus. C'est parfois une formule de politesse, mais en la circonstance, compte tenu des thèmes que vous abordez aujourd'hui, je le ferai avec un immense plaisir.

09 h 15

## Présentation générale « Réalités sociales européennes, réalités sociales françaises »



### Présidence : **Hubert HAENEL**, président de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat

Monsieur le Ministre, Madame et Messieurs les Ambassadeurs, Mesdames et Messieurs, nous allons entrer dans le vif du sujet, c'est-à-dire la présentation générale qui va nous être faite par

Frédéric Lerais d'une part et Julien Damon d'autre part.

En guise d'introduction, je voudrais vous dire quelques mots de l'accord qui a été signé il y a dix jours à Lisbonne et qui deviendra le 13 décembre prochain le traité de Lisbonne. On met à juste titre l'accent sur le contenu institutionnel du nouveau traité. Mais je regrette qu'on oublie ou qu'on souligne moins sa portée dans le domaine social, qui est pourtant loin d'être négligeable. Le traité de Lisbonne redéfinit les objectifs de l'Union. La concurrence libre et non faussée n'y figure plus et il faut souligner que les objectifs de l'Union comprennent désormais de nombreux objectifs sociaux : plein emploi et progrès social, lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, promotion de la justice sociale et de la protection sociale, solidarité entre les générations, égalité entre les hommes et les femmes, protection des droits de l'enfant.

Le traité donne valeur juridique – même si nos amis du Royaume-Uni se sont mis à l'écart – à la Charte des droits fondamentaux, qui reconnaît de nombreux droits sociaux : droit à l'éducation, droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, protection en cas de licenciement injustifié, droit de négociation et d'action collectives. Ces droits, il faut le souligner, seront garantis par les juges nationaux et communautaires. Là aussi, je suis satisfait (sauf peut-être du fait que les Britanniques se soient mis à l'écart) puisque j'étais membre de cette première convention chargée d'élaborer la Charte des droits fondamentaux.

Le Sommet tripartite pour l'emploi est désormais reconnu dans le texte des traités. Une clause sociale horizontale, c'est-à-dire applicable à toutes les politiques de l'Union, est également insérée. Elle impose la prise en compte des exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un bon niveau d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine, et cela dans la définition et dans la mise en œuvre de l'ensemble des politiques de l'Union.

Le traité prévoit également la possibilité pour le Conseil, statuant à l'unanimité, d'introduire le vote à la majorité qualifiée – clause passerelle – dans un certain nombre de domaines pour l'instant maintenus à l'unanimité : la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers

se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union. Les mesures concernant les prestations sociales pour les travailleurs migrants passent quant à elles au vote à la majorité qualifiée sous réserve d'une clause d'appel au Conseil européen.

Enfin, un protocole sur les services publics est annexé au traité. Jamais les traités européens n'étaient allés aussi loin dans la reconnaissance des exigences propres aux services publics. Je pense qu'on peut dire que les Français y sont pour quelque chose.

Je cite :

Article 1<sup>er</sup> : « *Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union comprennent notamment : le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service de l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ; la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales, culturelles différentes ; un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.*

Article 2 : « *Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général.* »

C'est l'application, en quelque sorte, du principe de subsidiarité.

Le contenu social du traité de Lisbonne n'est pas négligeable. On peut avancer que s'y trouve l'esquisse d'une réorientation de la construction européenne dans un sens plus social. Le traité de Lisbonne n'a pas qu'un contenu institutionnel. Il me paraît important que nous fassions de la pédagogie sur ce sujet.

Le document réalisé par le Centre d'analyse stratégique révèle la méfiance des Français. Lors de la signature du traité de Rome, ils avaient manifesté la même inquiétude qu'aujourd'hui par rapport à la mondialisation et à la globalisation.

Nous allons passer à la présentation générale. Le premier intervenant sera Monsieur Lerais.



## Présentation du document consultatif « La réalité sociale de l'Europe », Frédéric LERAI, Bureau des conseillers de politique européenne de la Commission européenne

Je vais présenter un exercice d'une nature un peu particulière, annoncé par la Commission en février 2006 : sa particularité est qu'il s'agit d'une consultation sur la réalité sociale, par conséquent sur un sujet très vaste. Il s'agit pour l'essentiel de définir quels sont les défis sociaux importants en Europe.

La Commission est dans cet exercice en position d'écoute. Il s'agit d'abord de savoir s'il y a un consensus sur les défis sociaux prioritaires.

Pour mener à bien cet exercice, une série de séminaires a été organisée en Irlande, d'autres se tiendront en Hongrie, et aujourd'hui a lieu ce séminaire en France. Cette présentation vise à vous inciter à prendre très largement part à cette consultation. Je vous invite à y répondre – l'adresse Internet<sup>1</sup> figure dans votre dossier – pour participer, et nous dire s'il y a des défis sociaux qui ne sont pas bien pris en compte par l'Union européenne.

D'autres instruments ont été mis en place pour lancer cette consultation : un Eurobaromètre sur la réalité sociale et un rapport du BEPA – le Bureau des conseillers de politique européenne –, auquel j'appartiens. Ce rapport tente de dresser un large tableau des évolutions de la société.

Concernant son statut, il a été écrit par deux de ses experts, Roger Liddle et moi-même, et n'a pas fait l'objet d'un accord du Collège des Commissaires. Son analyse ne reflète pas nécessairement les positions de la Commission, mais vise à stimuler la discussion qui se déroule dans le cadre de la consultation engagée par la Commission.

Que fait ce rapport ? Pour l'essentiel, il essaie d'analyser le bien-être social dans l'Union à vingt-sept. Il faut dire qu'aujourd'hui, dans de très nombreuses études (OCDE, Banque mondiale, milieux académiques plutôt anglo-saxons que français), l'analyse du bien-être devient un élément majeur de la discussion. Pourquoi ? Quand on regarde rapidement ces études, on s'aperçoit que discuter du PIB, de la croissance et de l'emploi ne suffit pas à résumer les éléments du bien-être. Certaines de ces études sont assez poussées et visent à déterminer ce qui doit entrer dans les facteurs du bien-être. Je pense que la première table ronde apportera des éléments de questionnement et peut-être des éléments de réponse. Notre rapport se situe dans la lignée de ces différents travaux. Il est cependant plus modeste. Ce que nous avons réalisé a consisté, en résumé, à passer en revue les facteurs du bien-être. Lorsqu'on interroge les gens, parmi ces facteurs, on retrouve les revenus, l'emploi, les liens familiaux, etc.

Nous avons utilisé à la fois des indicateurs objectifs sur la situation sociale et des indicateurs subjectifs. Ces derniers constituent notre point de départ. Lorsqu'on interroge les Européens sur leur situation, ils se déclarent globalement satisfaits. Plus de 85 % des Européens se disent effectivement plutôt heureux. C'est un résultat impressionnant. Bien évidemment, il y a

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/social\\_reality\\_stocktaking/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_fr.htm)

de l'hétérogénéité parmi les pays européens : la France est plutôt plus heureuse que la moyenne, les nouveaux entrants sont dans des situations plus délicates.

Ce premier indicateur de satisfaction doit être toutefois mis au regard de la perception de l'avenir. Quand on pose aux gens la question de savoir si, selon eux, les prochaines générations auront une vie plus facile ou plus difficile que la leur, le résultat est beaucoup plus contrasté, puisque seulement 17 % des Européens considèrent que leurs enfants auront une vie plus satisfaisante que la leur. Là aussi, il y a une très forte hétérogénéité en Europe, avec une image un peu renversée par rapport à la première question, où les nouveaux entrants ont une vision plutôt plus optimiste du monde que les autres États membres. Cela mérite d'être approfondi. La perception de la France en la matière est plutôt pessimiste.

Ces deux indicateurs constituent pour nous le point de départ de l'analyse, avec en toile de fond une certaine satisfaction mais cependant une crainte vis-à-vis de l'avenir.

La suite du rapport décrit les différents mouvements dans la société qui ont pu modifier ces perceptions ou conduire à cette satisfaction dans le présent, mais aussi à ce regard plus pessimiste sur l'avenir.

Pour illustrer très rapidement mon propos, on peut imaginer la photographie d'une famille d'antan (sans préciser de date). On pourrait y voir un homme, sûrement le père de famille, qui sans doute travaillait comme cadre dans une usine de voitures. La mère s'occupait des enfants et de la grand-mère, qui serait sur la photo également. Elle était donc au foyer. Puis il y avait quatre enfants qui allaient à l'école. Certains savaient à peu près ce qu'ils allaient faire en sortant de l'école, certains savaient en tout cas qu'ils allaient travailler, d'autres se marier.

Si on devait résumer la situation aujourd'hui, elle serait sensiblement différente. D'abord, il y aurait moins de personnes dans le foyer. Il y aurait deux enfants en moins, peut-être même trois ; en fait, il y a trois enfants dont un qui vient d'un autre mariage. La grand-mère vit toujours mais n'est plus logée dans la famille. Sans doute le père vient-il de perdre son emploi, et probablement la mère travaille-t-elle dans les services. Voilà une façon un peu humoristique de résumer à grands traits ce que pourraient être finalement les grandes tendances de la société depuis quarante ou cinquante ans.

Plus sérieusement, nous allons nous concentrer sur cinq tendances. La première est la mondialisation. La question est de savoir si cette mondialisation a eu un effet majeur sur les sociétés européennes. La réponse est oui, avec des pertes d'emploi chez les travailleurs peu qualifiés, et des emplois sujets à la concurrence internationale, ce qui peut amener un sentiment d'insécurité ; avec des délocalisations et des externalisations qui s'exercent sur des territoires très précis et qui changent la vision de ces territoires. Indéniablement, il y a eu des changements liés à la mondialisation. Parmi eux, il faut aussi tenir compte de l'accroissement des flux migratoires et des tensions sur les ressources naturelles.

Toutefois, ce n'est pas le seul élément qui intervient dans les grands changements sociaux en Europe. Il y a aussi des changements internes, qui sont au nombre de quatre. Le premier est la transformation vers une économie de services. Le deuxième est lié au développement de la protection sociale. Le troisième est lié aux changements démographiques et le quatrième aux changements de valeurs dans nos sociétés d'abondance.

Considérons la transformation vers une économie de service : aujourd'hui, les deux tiers des emplois sont dans les services. Certaines études estiment que 40 % des emplois sont dans le secteur des savoirs, et lorsqu'on regarde en dynamique, l'image est encore plus impressionnante. Sur la période 2000-2004, il y a 1,7 million de pertes d'emplois dans l'industrie, un peu plus de 1 million de pertes d'emplois dans l'agriculture et des créations d'emplois dans les services à hauteur de 8 millions. Ceci modifie la structure des emplois et en même temps les compétences qui sont utiles sur le marché du travail. De ce point de vue, quand on considère la société européenne dans son ensemble, le bilan est paradoxal. Il y a un appel à des emplois plus qualifiés, mais un tiers de la force de travail reste peu qualifiée. Lorsqu'on regarde le système éducatif lui-même, la perspective est plus sombre : 15 % des jeunes adultes ont quitté prématurément l'école ; les performances éducatives sont parfois modestes dans certains pays d'Europe ; par groupes sociaux, on constate des stigmatisations très fortes.

La protection sociale est la deuxième tendance forte. On oublie parfois ses apports. Pourtant, sur une longue période, il faut reconnaître une amélioration de la qualité des services de santé, une amélioration des dispositifs de retraite, la décrue de la pauvreté absolue. Tout cela a participé à un formidable accroissement de l'espérance de vie. Si on prenait par exemple comme critère de bien-être « l'espérance de satisfaction tout au long de la vie », en combinant la satisfaction subjective à l'augmentation de l'espérance de vie, on observerait une formidable amélioration du bien-être. Mais un certain nombre de défis sont posés à la protection sociale : l'emploi des seniors, la persistance de la pauvreté relative chez les seniors, le phénomène plus récent de pauvreté des enfants dans un certain nombre d'États membres.

La troisième tendance réside dans les changements démographiques. On peut évoquer l'allongement de l'espérance de vie et la forte diminution du taux de fécondité. Ce dernier est aujourd'hui de 1,5 en moyenne en Europe, alors qu'il était de 2,7 dans les années 1960, avec des baisses plus importantes dans les pays du sud de l'Europe et dans les nouveaux États membres. Quelles conséquences cela a-t-il ? D'abord des conséquences financières connues : l'accroissement des dépenses de retraite et de santé liées à l'âge. Mais cela pose aussi des défis sociétaux nouveaux : les personnes qui vivent seules, isolées, représentent aujourd'hui 28 % des plus de 70 ans et 40 % des plus de 80 ans. Cette évolution s'opère dans un cadre où la famille s'est transformée, où la prise en charge des seniors devient plus délicate. Ce qui en découle est une pression plus forte sur les femmes.

Le dernier point lié à la démographie est que nous avons un besoin plus important de migrants. Même si l'immigration n'est pas la solution miracle qui réglerait l'ensemble des difficultés, l'immigration participe au rééquilibrage de la protection sociale. Elle pose toutefois des problèmes majeurs d'intégration, notamment dans des régions où existent des phénomènes de concentration des migrants et des pratiques discriminatoires importantes.

Il faut aussi tenir compte, lorsqu'on décrit la manière dont les sociétés européennes ont évolué, d'une quatrième tendance : la modification des valeurs, le changement dans la composition des familles, l'accroissement de la sécularisation et puis, phénomène peut-être plus important du point de vue des politiques économiques et sociales, le déclin du capital social, avec un retrait de l'engagement civil et de la confiance dans les politiques en général. Cela pose de nouvelles questions de gouvernance des politiques. Enfin, ce sont des sociétés, dans un grand nombre de pays, où les besoins matériels sont de plus en plus satisfaits, ce qui

veut dire des exigences supplémentaires de la part des consommateurs, mais aussi de nouveaux risques en termes d'obésité ou de santé mentale.

Voilà, tirés à grands traits, les éléments décrits dans le rapport pour faire le portrait des sociétés européennes.

Au-delà du contenu lui-même, qui peut être amélioré et mériterait d'être approfondi sur tel ou tel point, l'objet de ce rapport est de provoquer la discussion, c'est-à-dire de vous inciter à débattre. Un certain nombre de questions sont posées en conclusion, qui seront reprises lors des tables rondes. Je voudrais les évoquer rapidement.

La première est celle du bien-être, thème d'une table ronde. La question de sa définition se pose bien évidemment. Est-il nécessaire de se concentrer sur cette question ou les indicateurs habituels sont-ils suffisants ? Quels en sont les facteurs et les obstacles ? Cela pourra être évoqué dans la première table ronde, mais aussi dans les suivantes. Il serait utile également qu'un point soit fait sur les différentes tendances. Dans le tableau que j'ai dressé, y a-t-il des tendances qui manquent cruellement pour décrire la situation sociale et les difficultés sociales aujourd'hui ? Je termine par un point peut-être plus prospectif pour un agenda social : quels sont les principaux facteurs qui permettent d'améliorer ou de maintenir les chances des individus dans la société actuelle ?

Je vous remercie.

Hubert HAENEL

Je donne la parole à Julien Damon, chef du département Questions sociales du Centre d'analyse stratégique.



Présentation du projet de contribution du Centre d'analyse stratégique sur la réalité sociale française, **Julien DAMON**, chef du département Questions sociales du Centre d'analyse stratégique

Le document de travail du Centre d'analyse stratégique, « Les réalités sociales françaises à l'aune européenne », adressé aux participants des différentes tables rondes, a pour vocation de provoquer le débat. Il constitue une sorte de panorama proposé pour tenter de positionner la France au sein de l'Union, pour montrer ce que sont les différentes dynamiques de convergence ou de divergence entre les pays.

On aurait pu compliquer le document en insistant sur les dynamiques temporelles. Il s'agit en l'état de « photos » tirées des indicateurs les plus simples, mis à disposition par Eurostat ou par l'OCDE. Ce sont des données que l'on peut dire objectives – quand elles sont tirées de fichiers administratifs ou d'enquêtes –, ce sont des données également subjectives, c'est-à-dire des données d'opinion. Elles ont donc un véritable intérêt quand on envisage ce qui se passe ou risque de se passer.

Je rappelle, en lien avec ce que soulignait Éric Besson, que ce travail s'inscrit dans la logique européenne du Centre d'analyse stratégique, dans la suite d'un ensemble de travaux qu'il a

mené sur la Stratégie de Lisbonne ou sur les dimensions sociales de la construction européenne et dans la perspective de la réalisation d'un diagnostic stratégique de la France, qui ne peut s'entendre qu'au regard de ses partenaires européens et du reste du monde.

La population française est toujours en augmentation dans une Europe vieillissante, dans une Europe au vieillissement accéléré. Si on prend les projections à 2050, on a une population européenne qui décroît, avec une proportion de la population française qui continue à croître. Mais si on prend les projections à 2300, qui sont très sérieusement réalisées par l'ONU, la perspective à tendances démographiques naturelles constantes est celle d'une Europe à 0 % de la population mondiale, et donc une France qui représenterait 0 % de la population mondiale (plus précisément d'un Hexagone qui serait peuplé de zéro personne et des DOM-TOM qui seraient peuplés de 200 à 300 millions d'habitants). Regarder l'avenir c'est regarder exactement où nous en sommes aujourd'hui et ce que nos tendances amènent à envisager.

Le deuxième sujet sur lequel nous avons beaucoup insisté tient au niveau de vie et au bien-être. Frédéric Lerais a projeté la carte du bonheur, c'est-à-dire la proportion des personnes qui se déclarent heureuses en Europe. Sur la carte du grand bonheur, c'est-à-dire celle des personnes qui se déclarent très heureuses, on décèle un petit progrès pour la France, qui passe du dixième rang en termes de bonheur au huitième rang en termes de très grand bonheur. Ce qui importe, c'est que les Français sont en position inférieure à la moyenne en ce qui concerne leur satisfaction à l'égard du niveau de vie, et ils sont juste dans la moyenne européenne pour ce qui concerne la qualité de la vie.

Sur les questions de pauvreté ou d'exclusion, qui sont à l'agenda en France, il est particulièrement frappant de constater – qu'à la question posée à tous les Européens s'il peut arriver à n'importe qui de tomber dans la pauvreté au cours de sa vie – 90 % des Français répondent positivement, se situant ainsi au premier rang, très au-delà de la moyenne européenne et très au-dessus de nombreux pays qui pourtant connaissent des problèmes de défaveur et d'inégalité bien plus importants. Ceci n'est pas incohérent et n'est pas une simple photographie : un autre chiffre, français, tiré de sondages CSA barométriques récurrents, nous indique que, depuis le début des années 1990, plus d'un Français sur deux craint de devenir lui-même un exclu. On peut certes discuter de la signification d'« exclu » et des représentations de l'exclusion. Mais ceci intervient dans un contexte où la pauvreté, appréciée à l'aune de son indicateur désormais habituel, est en diminution en France.

Le document « Réalités sociales françaises à l'aune européenne » contient également des informations sur le bien-être, sur les questions de pauvreté et d'inégalités, sur les questions d'éducation, d'emploi, d'immigration, de famille, de délinquance, de protection sociale, de défiance – il y a en France un haut niveau de défiance – et de crainte sur l'avenir.

Cela ne saurait être abordé en une seule journée. Nous avons centré l'ensemble des débats sur quatre thèmes. Pour ouvrir l'horizon, voici quelques données non répertoriées dans le document mais intéressantes, même si elles peuvent sembler un peu étrangères au sujet. Il s'agit de la proportion des personnes qui, au terme de leur vie, choisissent l'incinération. Cette évolution est révélatrice des transformations des réalités sociales françaises. En 1980, 1 % de la population française choisissait l'incinération au terme de son existence. Aujourd'hui, c'est un quart de la population, donc une proportion qui passe d'un niveau quasi négligeable à 25 %, et cela en un quart de siècle. Ceci bouleverse des millénaires de traditions, signe d'un

rapport au corps qui se transforme et signe des transformations radicales de nos pratiques et convictions religieuses.

Évidemment, nous sommes ici dans un débat européen. La France, là encore, se situe, très certainement pour des raisons religieuses, à un niveau proche des pays du sud de l'Europe et encore très éloigné des pays scandinaves. J'ignore ce que sera l'avenir en la matière, mais il est certain qu'il faudra choisir entre l'inhumation et l'incinération. Ce que l'on observe à l'échelle européenne, c'est une progression très nette en faveur de l'incinération dans chacun des pays.

Il s'agissait d'un simple clin d'œil pour dire que nous avons cherché à présenter ce que sont les changements majeurs à venir, en France et dans le concert européen.

[Hubert HAENEL](#)

La présentation générale étant terminée, la table ronde n° 1 se met en place, présidée par Jean-Michel Charpin.

10 h 00

Table ronde n° 1 : « Le bien-être, un objectif de politique publique ? »



**Présidence : Jean-Michel CHARPIN, inspecteur général des Finances, ancien directeur général de l'INSEE**

Bonjour à tous. Je suis heureux de présider cette table ronde sur un sujet de réflexion très actif au niveau mondial, et avec quatre participants qui ont chacun écrit sur des aspects importants de ce sujet. La table ronde sera tout à fait intéressante pour documenter la consultation en cours initiée par la Commission européenne.

J'ai tendance à voir le sujet du bien-être aujourd'hui comme résultant de deux courants d'idées. D'une part, un courant à fondement plutôt pratique, qui est celui des indicateurs. Partout dans le monde et dans tous les domaines, la sphère publique, qu'elle soit politique ou administrative, se dote aujourd'hui d'indicateurs de résultats. Il y a là un souci de clarté de la communication politique : les responsables politiques acceptent d'être jugés sur un résultat vérifiable. Par exemple, Martin Hirsch a fixé de façon explicite et visible un objectif de réduction de 30 % de la pauvreté en France. On conçoit qu'en termes de communication politique ce soit efficace. En même temps, les responsables politiques font de l'affichage de ce type d'indicateurs un moyen de mobilisation et de pression politique.

Parallèlement, il y a la volonté de mieux gérer les politiques publiques en mettant en regard systématiquement les indicateurs de résultats et les indicateurs de moyens, notamment les coûts. De ce côté, l'agrégation est facile puisqu'on peut la faire en termes monétaires. En revanche, du côté des résultats, on voit bien qu'on débouche assez rapidement sur des batteries d'indicateurs un peu complexes. Voilà pour le courant d'origine pratique.

Parallèlement, il existe un courant plus intellectuel qui a, dans un premier temps, conduit à s'interroger sur la pertinence de l'indicateur de PIB, sur ses limites, et à envisager de l'étendre à des nouveaux champs. On a parlé de l'extension à la variation du capital immatériel, du capital environnemental, du capital humain et du capital social. On envisage que les statisticiens puissent calculer le total de toutes ces variations pour établir des indicateurs plus complets que le seul PIB. On finit par se dire : « pourquoi ne pas aller à l'extrême ? pourquoi ne pas mesurer directement le bien-être, le bonheur ? ». D'où cette littérature qui voit le jour, la nouvelle science du bonheur, ou, comme cela concerne surtout le monde anglo-saxon, *The new science of happiness*. Cette « nouvelle science » en train de se développer soulève des questions importantes sur le rôle respectif des objectifs finals et des objectifs intermédiaires, sur le rôle respectif des indicateurs multidimensionnels et des indicateurs de synthèse, sur le rôle respectif des indicateurs objectifs et des indicateurs subjectifs.

Il est normal que les deux types de débats soient mêlés. À partir du moment où on définit les politiques en donnant une importance considérable à des indicateurs, il faut s'interroger sur la pertinence de ces indicateurs. Dans un champ qui n'a rien à voir, celui de Maastricht, le choix de certains indicateurs a eu des conséquences absolument considérables : par exemple, celle de mettre fortement le projecteur sur les besoins de financement publics. L'extraordinaire, c'est d'avoir fait disparaître du champ du débat économique les besoins de financement privés. Souvenez-vous, dans la période antérieure, ces besoins de financement privés étaient aussi présents dans le débat économique que les besoins de financement publics. Le seul fait de choisir ces indicateurs les a fait sortir du champ. Il faut effectivement se poser la question de la pertinence des indicateurs dès lors qu'ils deviennent des objectifs de politique publique : en choisissant des indicateurs de type intermédiaire et des objectifs intermédiaires, ne risque-t-on pas de faire des erreurs dans la détermination des politiques ?

Je vais donner la parole aux quatre participants à cette table ronde, en commençant par Claudia Senik.



**Claudia SENIK**, professeur d'économie, université Paris IV – École d'économie de Paris

Bonjour. La question posée est : « Le bien-être, un objectif de politique publique ? ». Il me semble évident que la réponse est « oui » et que la véritable question est « comment le mesurer ? ».

Autrement dit, comme l'a souligné Jean-Michel Charpin, quel est l'objectif intermédiaire ? La mesure habituelle, c'est le PIB, le revenu national. Celui-ci est aujourd'hui remis en question. Pourquoi le PIB ? D'abord parce que c'est une mesure homogène. Les hommes se sont mis d'accord pour mesurer la valeur de ce qu'ils créaient et faisaient dans une unité monétaire unique. Le PIB résume la quantité de valeur qui est créée dans une période donnée dans cette unité homogène.

Deuxièmement, la théorie économique postule de manière très simplifiée que l'utilité, le bien-être pour l'individu découlent de deux sources : sa consommation et son loisir. À loisir donné, c'est-à-dire à temps de travail donné, si la consommation augmente, le bien-être augmente. La consommation est mesurée par le PIB. Celui-ci est donc une approximation du bien-être.

Troisièmement, c'est un indicateur qui a l'avantage de respecter les préférences individuelles, au sens où les gens choisissent eux-mêmes de travailler ou pas et leur consommation. La personne qui mesure ne fait que mesurer : elle ne choisit pas les agrégats les plus pertinents ou qui ont plus de valeur aux yeux des individus.

Bien entendu, le PIB laisse de côté de nombreux facteurs et ne mesure pas ce qui ne passe pas par le marché. Le PIB ne mesure que ce qui est acheté et vendu, c'est-à-dire ce qui fait l'objet d'une transaction sur le marché avec un prix. Tout ce qui ne fait pas l'objet d'une transaction telle que la production domestique, le bénévolat, etc., n'est pas mesuré par le PIB. Les externalités, c'est-à-dire les effets produits par une action – la pollution, l'environnement, la santé – mais qui ne passent pas par le marché, ne sont pas non plus mesurées. Or aujourd'hui, ce sont des sujets majeurs. On sait que le bien-être des gens dépend aussi de la qualité des procédures par lesquelles ils agissent. L'organisation du travail, la démocratie, le fait de participer aux votes : tout cela n'est pas non plus mesuré par un contrat ou par un prix. Plus généralement, il n'y a pas de prix pour toutes les interactions sociales hors marché – imitation, envie, jalousie, aversion aux inégalités, etc. – qui ne sont pas mesurées.

Tous ces phénomènes, bien que non mesurés directement, sont-ils malgré tout « approximés » par le revenu national ? Non. Les inégalités ne sont pas forcément corrélées positivement avec le PIB, les procédures démocratiques non plus.

Il existe un foisonnement d'indicateurs alternatifs pour essayer de mesurer le « vrai » bien-être. On essaie de prendre en compte tous les facteurs négligés comme la santé, l'éducation, l'intégration des familles, la pollution, etc. Contrairement au PIB qui est une mesure simple, le problème se pose ici de savoir comment procéder pour agréger ces éléments ? Comment additionne-t-on par exemple des infrastructures publiques avec des espérances de vie ? Dans quelle unité exprime-t-on la somme ? On peut dire que l'important dans le bien-être, c'est la consommation mais aussi la santé, l'environnement, l'accès à l'éducation, etc., mais dans quelle quantité ? Comment est-ce que l'on pondère ? Faut-il compter 50 % de consommation, plus 5 % d'éducation, plus 3 % d'espérance de vie, etc. ? Autrement dit, qui choisit les poids ? Si l'on essaie de construire une grande fonction de bien-être social, la personne chargée de la construire et de la mesurer se retrouve en situation de décider elle-même quels sont les poids

et ce qui importe. Même si cette personne est extrêmement bienveillante et essaie de faire de son mieux, elle se retrouve dans une position arbitraire, voire, si elle devait vraiment décider, dans une position dictatoriale.

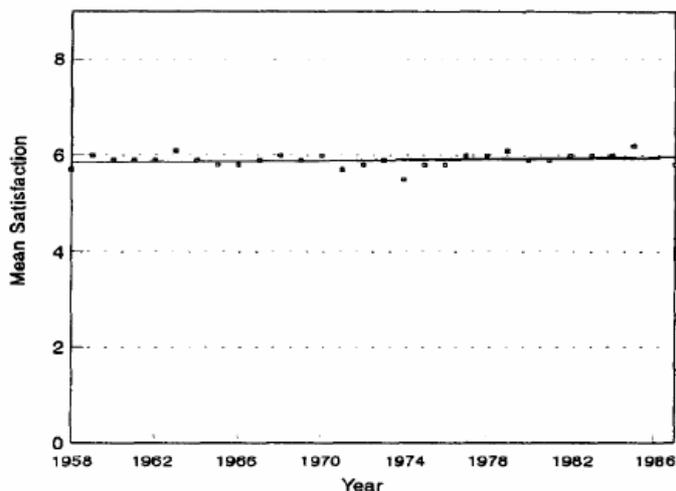
Il existe une deuxième génération d'indicateurs alternatifs développés par Becker et d'autres, Fleurbaey et Gaulier en France, qui tente de rester dans la logique du PIB, c'est-à-dire de calculer des revenus équivalents aux agrégats mentionnés, et que l'on voudrait intégrer dans la mesure du bien-être. On essaie de calculer des propensions à payer : par exemple, la propension à payer pour avoir une espérance de vie de trois ans plus importante, c'est-à-dire l'équivalent de consommation supplémentaire que cela apporte. On essaie dans ce cas de tout ramener à des années de « consommation par hommes » supplémentaires. On reste dans une mesure monétaire et il n'y a pas de choix de pondération à faire. Malgré tout, il reste un aspect arbitraire : la personne qui construit l'indicateur doit décider quels agrégats elle va mesurer de cette manière. Par exemple, Becker et ses co-auteurs tentent d'intégrer l'augmentation de l'espérance de vie en bonne santé. Certes, ils aboutissent à un indicateur de bien-être qui est différent par rapport au PIB classique et qui correspond à un classement des pays différent de celui auquel aboutirait le simple PNB. Pourquoi retenir seulement cet agrégat ? Jusqu'où faut-il aller pour calculer les équivalents de consommation de tous les agrégats ?

Le recours aux données subjectives constitue une réponse à cette aporie. En demandant directement aux gens s'ils sont heureux, on obtient le résultat final de tous ces facteurs multiples et multidimensionnels qui aboutissent à une sensation de bonheur ou de satisfaction de la vie. Il s'agit donc de mesurer directement la sensation de bonheur. De cette façon, il n'y a pas à faire d'hypothèses ou à choisir ce qui est bien ou pas pour le bonheur des gens. On leur pose la question sur une échelle de 1 à 5 : est-ce que vous êtes satisfaits de votre vie ? Premièrement, c'est une mesure homogène puisque c'est le seul axe sur lequel les gens se situent en répondant. Deuxièmement, c'est une mesure démocratique puisqu'elle ne dépend pas de la personne qui la construit. Troisièmement, par rapport au PIB, cela donne le même poids à chaque personne. Chaque personne a une voix, chaque personne dit si elle est contente ou non, indépendamment de son revenu, et cela capture les facteurs marchands et non marchands.

Première question : ce bien-être subjectif et agrégé suit-il le PIB ? Cela conduit-il à la même mesure et au même classement des pays ? Non. Mais je vais étudier le rapport entre le PIB et le bien-être subjectif pour montrer qu'il y a malgré tout des difficultés avec ces mesures subjectives.

Considérons le paradoxe d'Easterlin et prenons le cas du Japon dans une période de forte croissance, en l'occurrence 5 % par an dans la période d'après-guerre, de 1958 à 1986. Avec 5 % de croissance du PIB par an, la satisfaction moyenne déclarée par les gens n'évolue pas.

R.A. Easterlin / *J. of Economic Behavior & Org.* 27 (1995) 35–47

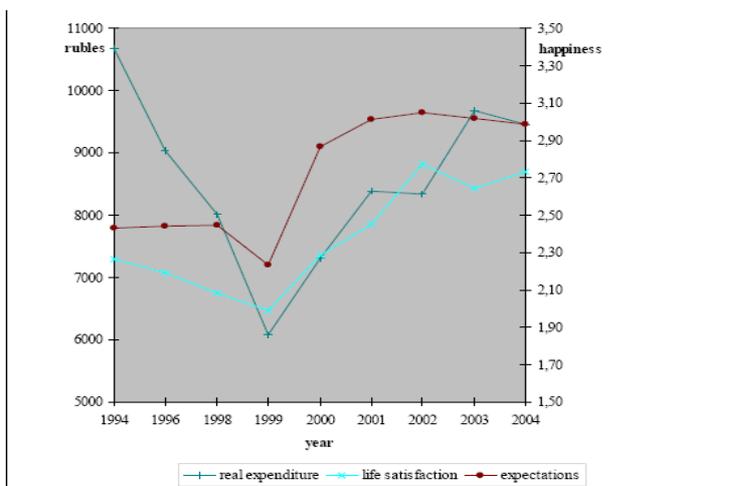


Source and notes: Veenhoven, 1993. An ordinary least squares regression is fitted to the data; the coefficient of mean satisfaction on year is not statistically significant.

Fig. 3. Mean subjective well-being, Japan 1958–1987.

Conclusion : l'argent ne fait pas le bonheur ; la croissance ne sert à rien. Cela est vrai aussi pour les pays européens. Entre 1973 et 2004, il y a eu de la croissance grâce notamment à la nouvelle économie, mais la mesure du bien-être moyen d'un pays ne bouge pas dans le temps. En revanche, on constate qu'en coupe transversale le lien entre revenu et bien-être est extrêmement fort : si l'on prend un pays et que l'on interroge ses habitants, la satisfaction déclarée est très sensible et positivement influencée par leur niveau de revenu. Cela est aussi vrai en comparaison internationale : dans les pays les plus riches, dont le PNB est plus élevé, les individus sont plus heureux que dans les pays les plus pauvres. Dans les pays dans lesquels il y a des transformations rapides, par exemple la Russie, le bien-être moyen déclaré suit également le PIB. Le bien-être est en bleu et le PIB en vert.

**Bien-être en Russie : adultes 15-64 ans, 1994-2004 (source RLMS)**



Pourquoi l'évolution dans le temps de la richesse, du revenu national, ne se constate-t-elle pas dans la satisfaction moyenne ? Trois explications sont avancées.

La première est que tout est relatif, si ce qui me rend heureuse, c'est uniquement l'écart entre mon revenu et celui de X ou Y. Si tout le monde s'enrichit de manière homothétique, personne n'est plus heureux qu'avant.

La deuxième explication, c'est « tout passe, tout lasse ». On s'habitue à tout. Au début, je décide de travailler, de faire des efforts pour m'enrichir dans l'espoir que cela va me rendre heureuse. Puis je m'habitue à mon nouveau niveau de vie et je deviens plus exigeante qu'avant. Autrement dit, le niveau d'aspiration et d'exigence augmente avec le revenu. C'est un point observé par les psychologues. C'est la raison pour laquelle, quand on mesure le bien-être, la courbe ne suit pas le niveau de revenu.

Troisièmement, on demande aux gens de mesurer leur bien-être sur une échelle qui est bornée. La question type est : « sur une échelle de 1 à 5 ou de 1 à 10, à quel point êtes-vous satisfait ? », à un moment donné du temps. Comment les gens interprètent-ils cette question ? Cela a été expliqué par les travaux de Van Praag et d'autres chercheurs de l'école de Leyden. Les gens se disent : « 5 c'est le meilleur monde possible ; 0 c'est le pire monde possible. Moi, où suis-je par rapport à ce que je pourrais avoir de mieux ou ce que je pourrais avoir de pire ? ». Ils raisonnent par rapport à l'ensemble des possibles à un moment donné. Si on mesure cela dans le temps, l'ensemble des possibles change, mais pas l'échelle. On pense que c'est l'utilité du revenu qui est relative alors que par définition c'est l'échelle qui est relative : il faudrait mesurer l'évolution du bien-être dans le temps avec des échelles extensibles. Par exemple, « L'année dernière ou il y a cinq ans, vous vous étiez mis au niveau quatre ; aujourd'hui, où vous situez-vous ? ». Là, on verrait une évolution. Le fait que l'échelle soit bornée force les gens à réévaluer à chaque fois leur positionnement sur l'échelle en fonction de l'ensemble des possibles et non en fonction de leur évolution personnelle.

Que faire de l'indicateur de bien-être subjectif ? Il est très utile, mais il faut faire attention aux variables agrégées, aux comparaisons de satisfaction moyenne dans le temps ou entre pays parce qu'elles sont difficiles à interpréter. La première raison est que, dans le temps, l'échelle est bornée. Deuxièmement, selon les pays, les gens ont peut-être des manières de répondre qui sont différentes. En France, les gens répondent peut-être toujours d'une certaine manière alors qu'en Angleterre, ils répondent d'une autre manière. Il y a des effets d'ancrages dans la manière de répondre. Il y a aussi une hétérogénéité individuelle inobservée : certaines personnes ont une nature heureuse, toujours optimiste, et d'autres moins. Il faut essayer de trouver des techniques statistiques pour contrôler, pour neutraliser cette hétérogénéité individuelle. Il faut aussi se demander, à chaque fois qu'on observe des concomitances entre des variables, dans quel sens va la causalité. Par exemple, statistiquement, on sait que les personnes mariées sont plus heureuses. Est-ce parce que les gens heureux se marient ou que les gens mariés sont plus heureux ? De même, les riches sont-ils plus heureux ou bien les gens dotés d'un tempérament heureux ont-ils plus de facilité à gagner de l'argent, parce que dans leur profession, ils interagissent de manière plus productive, agréable, etc. ? Le concept de « personnalité heureuse » existe bel et bien en psychologie.

Le bien-être subjectif peut éclairer de nombreux aspects de politique publique et servir, de manière analytique, à comprendre comment fonctionne ce processus de transformation des agrégats économiques et de la vie économique en satisfaction. Qu'est-ce qui rend le chômage pénible ? Est-ce important ? Est-ce uniquement l'aspect monétaire du chômage qui compte ou non ? Comment marche le lien entre revenu et bien-être ? Quelle est la part de l'anticipation, de l'adaptation, des comparaisons, des inégalités, etc. ? Il est possible d'utiliser

les résultats fondés sur ces études analytiques pour apprendre des choses sur ces interactions.

Dans un deuxième temps, le bien-être subjectif peut améliorer le cadre des décisions individuelles, pour atteindre un objectif de bien-être. Par exemple, des travaux ont montré que, quand on taxe les cigarettes, cela peut rendre service aux fumeurs et les rendre plus heureux *in fine*... Frey et Stutzer ont montré que les gens qui votent dans les cantons suisses sont plus heureux du fait de participer à une consultation démocratique, même si ce n'est pas leur candidat qui est élu. Oréopoulos a montré, avec une expérience naturelle, que la scolarité obligatoire rendait les gens plus heureux. La théorie *behaviourale* ou économie comportementale met en évidence aussi des anomalies. On a observé que les gens ont des problèmes pour faire des choix : parfois ils sont myopes, parfois trop optimistes, ils font des erreurs de prévision, ils n'arrivent pas à se contraindre à des choix difficiles. C'est un peu l'équivalent des externalités dans le domaine de la psychologie. Il y a par exemple des internalités et des interactions entre mon « moi d'aujourd'hui » et mon « moi de demain » qui font que je n'arrive pas à arrêter de fumer. Les gens ne sont pas des individus purement logiques, rationnels et qui mettraient en œuvre des plans qu'ils auraient choisis à un instant T pour toute la vie. On peut ainsi utiliser ces variables de bien-être subjectif pour essayer de mettre en œuvre une politique publique qui améliore le cadre de prises de décisions des individus.

Je vais en conclusion commenter la dernière vague du *European Social Survey*. C'est une enquête menée dans 21 pays européens en 2006, avec environ 2 000 observations par pays. Je régresse les variables subjectives sur les indicateurs sociodémographiques habituels de manière à neutraliser leurs effets : l'âge, la profession, le niveau de revenu, le nombre d'enfants, le statut marital, la région... Cela revient à poser la question : « Toutes choses égales par ailleurs, quelle est la part de la variation du bien-être qui est attribuable à l'effet pays ? ».

Pour la satisfaction dans la vie, à part la Bulgarie et le Portugal, la France est mal classée au sein des pays européens. À la question de savoir si la vie est à peu près telle qu'elle devrait être, on voit que la France est extrêmement mal classée. La satisfaction quant à la manière dont la vie s'est déroulée jusqu'à présent n'est pas bonne non plus. En matière de satisfaction au travail, la France est classée dernière. Pour la satisfaction quant au niveau de vie, la France est toujours dans les derniers. Et en matière d'estime de soi (« *feel positive about myself* »), les Français sont classés derniers. On se situe le plus souvent dans le groupe des nouveaux pays européens, en queue de distribution. En revanche, les Français ont l'impression que ce qu'ils font a de la valeur (« *What I do in life is valuable and worthwhile* »).

Jean-Michel CHARPIN

Je passe la parole à Bernard Perret.



## Bernard PERRET, ingénieur des Ponts et Chaussées

Bonjour. J'ai choisi de traiter les questions à l'envers, c'est-à-dire de ne pas aborder directement la question du bien-être mais de débiter plutôt par la question « politique publique et objectif », c'est-à-dire de partir d'une approche clinique des politiques publiques et de la manière dont sont empiriquement fixés leurs objectifs. J'arriverais progressivement à la question des méta-objectifs et à celle du bien-être.

Premièrement, les objectifs des politiques publiques sont en général multiples, multidimensionnels, souvent incohérents, et le projet rationnel de les unifier, de les hiérarchiser se heurte à un certain nombre de limites. La plus radicale est que la notion d'objectif n'est pas univoque puisque les conséquences d'une action peuvent toujours s'analyser à plusieurs niveaux, notamment temporel. Avec la problématique du développement durable, cette question de la pluralité des horizons temporels auxquels on peut fixer les objectifs d'une action devient cruciale. Elle ne se pose pas si on réduit les politiques publiques à des dispositifs de production de bien publics. Dans ce cas, on peut se contenter de raisonner en termes d'évaluation de la valeur économique d'un bien public. Mais la plupart des politiques publiques, en tout cas dans le domaine social, doivent être considérées plutôt comme des interventions visant à changer une situation sociale, donc à modifier l'état de la société. La question de l'échelle temporelle, spatiale, et des niveaux causaux auxquels ces conséquences doivent être évaluées, reste ouverte.

Du point de vue des acteurs, il y a une dépendance mutuelle entre l'action et les objectifs. Les seuls objectifs qui ont du sens sont ceux liés au contexte de l'action. En clair, si vous êtes dans le domaine de la politique sociale, les seuls objectifs que vous allez considérer comme légitimes sont ceux de cohésion sociale. Vous ne serez pas directement intéressé à ce qu'on vous fixe des objectifs en termes de développement durable, de compétitivité ou de santé publique, etc.

Il y a un aspect politique, car les objectifs servent à afficher des intentions, des valeurs ; ils ont une dimension communicationnelle. En fin de compte, d'un point de vue empirique, c'est à travers la prise en compte des contraintes et des impacts économiques que se réalise l'unité de l'action publique. Cette cohérence s'opère en France notamment à Bercy, à la Direction du budget, mais elle peut s'opérer aussi de manière plus sophistiquée à travers des approches économiques qui, de temps à autre, s'interrogent sur l'impact économique des politiques de santé, environnementales, etc. On peut prendre la loi de santé publique pour illustrer cette diversité et cette complexité des systèmes d'objectifs. C'est une loi intéressante parce que ses rédacteurs ont pris la peine de réfléchir sur la notion d'objectifs. Une annexe développée argumente assez longuement sur « les objectifs de la santé publique ». Cent objectifs élémentaires concernent les grands sujets, le cancer, le tabagisme, l'hypertension, les suicides, les accidents de la route, qui sont le plus souvent des objectifs de résultats mais parfois des objectifs de moyens. On énonce par ailleurs des principes, mais qui sont déjà à un niveau intermédiaire d'objectifs : la réduction des inégalités, la concertation, l'évaluation, la parité, etc.

Enfin, des méta-objectifs sont formulés dans le contexte sanitaire, à travers des indicateurs comme l'espérance de vie, la mortalité prématurée, les années de vie en absence d'invalidité,

etc. On pourrait prendre d'autres exemples mais celui-ci donne une bonne illustration de cette pluralité des niveaux d'objectifs dans les politiques publiques.

J'en viens à un détour anthropologique qui radicalise la critique et détruit tout espoir de fonder un point de vue purement positiviste et utilitariste sur la question des objectifs des politiques publiques. Cette réflexion a été développée par l'anthropologie de l'action individuelle, notamment par l'anthropologue allemand Hans Joas (on peut trouver ailleurs des choses similaires, y compris dans Hegel). Les buts ne sont pas préfixés en général dans l'action mais ils sont le résultat d'un processus de rationalisation de l'action qui intervient le plus souvent une fois celle-ci engagée. Toute action tend à produire de nouveaux objectifs. L'exemple le plus clair est celui du conflit : les objectifs de guerre sont redéfinis en permanence au gré d'une dynamique d'interaction.

Cette réflexion s'applique à toute action mais *a fortiori* à l'action collective et aux politiques publiques. Il est facile d'observer que la définition des buts collectifs est en général subordonnée à la maintenance « en continu » des systèmes d'action. J'ai conceptualisé cela dans un précédent ouvrage à travers la dualité « agir constitutif – agir instrumental » que l'on peut modéliser à travers le schéma suivant : tout acteur agit à deux niveaux. Il y a d'une part un niveau rationnel qui nous conduit à identifier les buts que nous essayons d'atteindre et auxquels nous affectons une certaine valeur mais, dans le même temps, nous sommes préoccupés par notre statut d'acteur, notre statut de sujet et par la configuration du monde dans lequel nous agissons. Toute action a à faire avec l'interface sujet-monde. Cette interface se modifie sans cesse, ce qui réduit la possibilité d'agir de manière rationnelle.

Pour compléter ce tableau, il faut tenir compte du *feedback* des outils de mesure sur les objectifs de politiques publiques. Chaque fois que l'on définit un nouvel outil de mesure, que l'on publie un nouvel indicateur, on change le cadre cognitif dans lequel les acteurs définissent leur but. Ce que j'ai dit sur l'interaction sujet-cadre se lit dans deux sens. Quand une action aboutit à modifier le cadre cognitif de l'action, les objectifs eux-mêmes en sont affectés. Je voudrais donner l'exemple de l'indicateur de développement humain. Quand j'ai rédigé mon rapport sur les indicateurs sociaux pour Jacques Delors, je suis allé voir les créateurs de l'indicateur de développement humain. Depuis que cet indicateur a été créé et rencontre la popularité que l'on sait, ils reçoivent des visites de délégations de pays pauvres pour discuter de politiques susceptibles d'améliorer leur classement en matière d'indicateur de développement humain. Cet exemple est révélateur de l'impact potentiel des indicateurs.

Ceci m'amène à une conclusion partielle : nous manions de la dynamite. Quand on parle de modifier les cadres de description et d'évaluation synthétique de la réalité sociale, on parle de politique dans un sens très fort. Il y a un enjeu stratégique dans le fait que l'on parvienne à instituer de nouveaux indicateurs qui aient une portée et une reconnaissance aussi forte que celle du PIB actuellement.

J'en viens à un propos plus normatif : de quel méta-objectif a-t-on besoin ? Je pars de l'hypothèse qu'il est souhaitable d'unifier l'action publique, et qu'on ne peut se contenter d'une vision de l'action publique où chaque domaine fixe des objectifs dans sa propre logique et avec ses propres valeurs. On a envie – surtout quand on est au Centre d'analyse stratégique – de donner des critères pour unifier l'action publique. On peut de moins en moins se contenter d'une mise en cohérence uniquement par des critères économiques : au plan social, la relation entre l'accroissement de la richesse et le progrès social fonctionne moins bien. On peut aussi

le voir à travers la question du développement durable. L'idée selon laquelle l'augmentation du niveau de richesse économique permettrait automatiquement de trouver des solutions techniques ou autres aux problèmes écologiques est une idée que nous avons de plus en plus de raisons de mettre en doute. Cela oblige à se poser la question de la cohérence de l'action publique de manière plus complexe, sans se limiter à une cohérence par les critères économiques.

Les « candidats » au titre de méta-objectif ne manquent pas : la compétitivité, les indicateurs économiques étendus dont Claudia Senik a parlé, des indicateurs composites, des indicateurs d'état de santé, de capital social, etc.. Une nouvelle catégorie de candidats est constituée par les indicateurs de pression globale sur l'environnement, que l'on sera obligé de prendre en compte indépendamment de tout autre méta-objectif, parce qu'ils objectivent une contrainte impérative.

Je voudrais présenter une proposition (que je n'ai pas le temps de justifier) sur ce qui constituerait un système idéal de méta-objectifs de référence, à introduire à titre de termes de référence dans l'ensemble des politiques publiques. Il me semble qu'il faut faire une distinction entre les flux et les stocks. Dès qu'on parle de développement durable, on introduit la dimension du long terme, de la reproductibilité et donc du « capital ». Il faut extraire cette distinction flux-stock du domaine de l'analyse économique pour l'importer dans le domaine de la réflexion sur le bien-être.

Du point de vue des flux, je préconise d'utiliser un indicateur de bien-être économique au sens de consommation monétaire étendue, c'est-à-dire un indicateur obtenu en monétarisant des éléments comme la qualité de la vie, l'aversion aux risques, les gains d'espérance de vie, etc., c'est-à-dire en essayant de trouver des équivalents monétaires par le biais d'une propension à acheter ou autres conventions.

Cet indicateur a pour vocation de mesurer la satisfaction des besoins des générations présentes, mais il n'est pas suffisant. En lien avec la problématique du développement durable, nous avons également besoin d'une approche en termes de capital. Le modèle des quatre capitaux qui a été mis en avant par la Banque mondiale me semble tout à fait intéressant. Selon ce modèle, les ressources en vue de la reproduction des conditions du bien-être peuvent se répartir en quatre types de capital : le capital manufacturé, le capital naturel, le capital humain et le capital social.

Notre séminaire est utile mais il ne suffirait pas pour débattre collectivement, avec une ampleur suffisante, des questions qui sont posées, du point de vue méthodologique et du point de vue substantiel. J'ai proposé dans un rapport pour Jacques Delors de créer une commission nationale des indicateurs sociaux, qui serait chargée de fournir un commentaire méthodologique et sociologique sur les indicateurs, de proposer des modes d'articulation, de hiérarchisation et de présentation de ces indicateurs, de manière à augmenter leur lisibilité et leur sens. Cette commission pourrait être aussi chargée de développer le débat public autour du choix et de l'interprétation des indicateurs.

[Jean-Michel CHARPIN](#)

Je donne la parole maintenant à Enrico Giovannini.



## Enrico GIOVANNINI, directeur de la Direction des statistiques à l'OCDE

Merci. La France n'est pas le seul pays où ce débat sur le bien-être est en cours. C'est une bonne nouvelle et il y a différentes approches et problématiques.

Début novembre 2007 se tiendra un congrès international des *auditors generals*, avec notamment le président de la Cour des comptes pour la France. Le forum mondial de cette association se tiendra à Mexico, et l'un des deux thèmes discutés sera les indicateurs clés. Les États-Unis ont également créé une nouvelle institution qui s'appelle le « State of USA », qui est presque exactement la commission sur les indicateurs sociaux que Bernard Perret a mentionnée. L'Irlande, l'Australie et l'Afrique du Sud l'ont déjà fait après le premier forum mondial OCDE à Palerme en 2004. Les Pays-Bas et l'Italie vont aussi en discuter. Quelle est la raison de cet activisme partout dans le monde ? Il y a une demande pour aller au-delà du PIB au niveau politique et au niveau des citoyens ou des sociétés civiles. Le leader du *Conservative Party* au Royaume-Uni a ainsi publié un papier dans lequel il déclare : « Si nous prenons le pouvoir, nous allons remplacer le PIB par l'indicateur de Happy Planet ». Le programme de David Cameron prévoit une alternative au PIB comme mesure du progrès de société.

D'un autre côté, il y a un problème de confiance dans les gouvernements nationaux et dans les statistiques officielles. Nombre de personnes actives dans la société, dans les organisations non gouvernementales ou en tant que bloggers ont une influence sur la société peut-être plus forte que certains politiciens. Comme citoyens, nous devons prendre des décisions qui auparavant étaient prises par l'État, comme les pensions. D'un autre côté, nous avons beaucoup d'informations, mais l'excès d'information peut signifier une absence d'information. C'est le problème structurel de la société d'information et en particulier du débat démocratique. Il faut discuter des indicateurs dans un cadre large, sinon il est difficile de comprendre pourquoi les indicateurs sont si importants.

Des résultats scientifiques basés sur la théorie des jeux préconisent d'évoluer d'une situation caractérisée par des asymétries d'information vers une situation où l'information est partagée par tous les joueurs. Il y a une base théorique très forte pour dire : « il faut partager l'information ». D'un autre côté, les approches diffèrent à travers le monde. L'OCDE a organisé le premier forum mondial sur les indicateurs clés en 2004 et le deuxième en 2007 à Istanbul, en coopération avec la Commission européenne, l'Organisation de la Conférence Islamique, les Nations unies et la Banque mondiale. Nous avons rencontré un intérêt incroyable dans les pays en voie de développement et dans les pays développés. 1 200 participants de 130 pays étaient réunis pour discuter de la mesure du progrès des sociétés.

Le progrès est un mot qu'il n'était pas facile d'utiliser après la Seconde Guerre mondiale, parce que le communisme, le nazisme et le fascisme l'avaient utilisé et en avaient fait leur but final. Il y a quarante ans, le Pape avait publié une encyclique qui s'appelait « *Populorum Progressio* » mais la traduction en anglais était « développement », et non « progrès ».

Il y a un mouvement mondial sur ce sujet et nous sommes très heureux au sein de l'OCDE d'avoir signé à Istanbul une déclaration avec les autres organisations internationales. C'est une déclaration de principe mais elle est importante : nous y affirmons « notre engagement pour

mesurer, développer et favoriser le progrès de la société dans toutes les dimensions », et pas seulement la dimension économique. Nous demandons aux bureaux de statistiques, mais aussi aux institutions publiques et privées, ainsi qu'aux universités, de travailler ensemble avec les représentants de la société civile pour développer une idée partagée du progrès ou du développement.

La déclaration préconise pour avancer dans cet agenda d'encourager toutes les communautés à se demander : « qu'est-ce que le progrès pour moi ? ». Il n'est pas possible qu'une seule définition de progrès soit fixée à New York, Washington ou Paris. Il faut stimuler un débat dans chaque pays. L'approche doit être rigoureuse du point de vue scientifique, pour développer des recommandations sur la mesure statistique de ce que les sociétés vont définir comme le progrès. Il est nécessaire d'investir dans les outils statistiques, en particulier dans les pays en voie de développement.

Comment mesurer le progrès ? La solution que l'OCDE a choisie et que nous préconisons est de développer un système d'indicateurs. Un seul indicateur ne peut en effet donner une vision cohérente et complète de ce qui se passe dans la société. Les indicateurs composés sont très intéressants pour la communication – l'« *advocacy* » – mais ne reflètent pas toujours la réalité : par exemple, l'Italie se situe au même niveau que le Botswana selon l'indicateur de compétitivité produit chaque année par le Forum économique mondial.

Même en développant une liste d'indicateurs, on ne réussira à faire évoluer le débat que s'ils sont partagés, diffusés et si les citoyens les utilisent et les comprennent.

Comme Martin Luther King, j'ai fait un rêve, mais ce n'est pas un grand rêve car il est déjà réalisé par certains pays. Imaginez une émission quotidienne sur un indicateur particulier présenté avec des systèmes de visualisation sur le modèle de la météo. Imaginez une émission quotidienne au cours de laquelle un indicateur est présenté d'une façon attractive et intéressante. Ce n'est pas impossible, la technique le permet. La question est : quelle liste d'indicateurs va-t-on utiliser ? C'est la raison pour laquelle il faut avoir un débat, une commission qui puisse choisir cette liste d'indicateurs, leur donner une légitimité *bipartisane* et la présenter comme les Américains, les Australiens et les autres vont le faire. Je pense que cela va changer le débat économique et politique.

Pour conclure, je voudrais vous dire qu'à Istanbul, le ministre du Bouthan – qui a initié le remplacement du PIB par un indicateur de bonheur brut – a déclaré : « *Vous, statisticiens et économistes, avez détruit notre monde quand vous avez développé le PIB, parce qu'après, tout le monde a essayé d'augmenter le PIB. Aujourd'hui, vous avez la possibilité de changer notre vie, de changer et de sauver le monde si vous développez des indicateurs qui peuvent réellement aider les sociétés à progresser. C'est à vous et à nous tous de le faire.* » Je suis un économiste rompu à la statistique et je pense que la possibilité se présente de faire avancer notre société, car mesurer le progrès signifie favoriser le progrès. Merci.

Jean-Michel CHARPIN

Je donne la parole à Robert Castel.



## Robert CASTEL, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales

Je suis à la fois honoré et embarrassé d'avoir été invité à participer à cette table ronde. Je ne suis pas économiste, ni statisticien, et je ne suis pas non plus familier des travaux récents qui se développent autour de l'économie du bien-être ou de l'économie du bonheur. En ce qui me concerne, j'aurais tendance à caractériser le bien-être à partir du sens qu'il a pris dans le cadre de ce qu'on a appelé l'État de bien-être justement, le *Welfare State* ou l'État social, ou l'État providence. Ce type d'État s'est déployé en Europe occidentale sous des modalités diverses, principalement pendant la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, grâce à une forte mobilisation des politiques publiques. Celles-ci se sont déployées selon deux directions principales : une fonction redistributrice visant à réduire les inégalités et à assurer à l'ensemble des citoyens des ressources de base pour garantir leur indépendance sociale ; une fonction protectrice assurant une maîtrise efficace contre les principaux risques sociaux. Le bien-être social pouvait être considéré comme la résultante de ces politiques associées à la croissance économique.

Vers le milieu des années 1970, dans les principaux pays qui ont constitué le noyau de la construction européenne, on pouvait dire que cet objectif des politiques publiques était, sinon réalisé, du moins en voie de réalisation à travers la mise à disposition de protections fortes, de ressources de base de nature à garantir au plus grand nombre, pour reprendre le langage de John Rawls, ces biens premiers sociaux essentiels. Non pas que tout le monde en fut pourvu, il restait des poches de pauvreté et d'insécurité sociale, mais on pensait qu'il s'agissait d'archaïsmes en voie de résorption avec la poursuite du développement économique et social. Nous sommes aujourd'hui dans un tout autre contexte. Dans les documents provisoires qui nous ont été communiqués, on peut noter, et cela a été rappelé ce matin, que 76 % des Français et 64 % des Européens estiment que la vie de leurs enfants risque d'être plus difficile que la leur. C'est une rupture complète par rapport au sentiment qui prévalait généralement il y a une trentaine d'années, c'est-à-dire que demain serait meilleur qu'aujourd'hui, ce qui est une manière familière de nommer ce qu'on appelle le progrès social.

D'autres données vont dans le même sens, comme la possibilité de devenir pauvre, qui est envisagée par une forte proportion de nos contemporains, et même celle de devenir SDF, qui préoccupe 13 % d'entre eux. Je pense qu'il faut souligner l'importance de cette inversion de tendance spécialement en France, mais pas seulement en France. Il faudrait avoir le temps d'apporter des nuances selon les pays. Il semble que nous soyons passés d'un processus d'accroissement des ressources sociales mises à la disposition du plus grand nombre à la crainte d'être engagés dans un processus inverse qui remet en question un certain nombre de fondamentaux sur lesquels reposait l'expansion du bien-être.

D'autres données qui ne sont pas de l'ordre de la croyance vont dans ce sens. La thématique par exemple du travailleur pauvre est devenue de plus en plus insistante en France depuis quelques années. Même le fait de travailler ne suffit plus à assurer ces protections fondamentales. Il y aurait d'autres données que je ne peux présenter faute de temps, certaines d'entre elles se trouvent dans les documents qui nous ont été soumis. Par exemple, près de 20 % des enfants en Europe sont menacés de pauvreté, 10 % vivent dans un ménage de chômeurs. Cela comporte des risques graves par rapport à l'avenir, sachant que cette pauvreté de l'enfance va le plus souvent de pair avec les risques d'échec scolaire, de chômage

et d'installation dans la précarité, qu'ils risquent à leur tour de transmettre à leurs propres enfants.

Dans cette conjoncture si différente de celle qui prévalait il y a trente ans et dont la diversité est encore accusée par l'élargissement de l'Europe, il est sans doute nécessaire de reconsidérer aujourd'hui, si ce n'est ce qu'il faut entendre par bien-être, tout au moins les moyens de le maintenir ou de l'étendre avec l'appui des politiques publiques. Cela pose des problèmes nouveaux et difficiles, d'abord au niveau de la définition des objectifs et de la recherche d'indicateurs pertinents pour mesurer les résultats obtenus et les comparer sur le plan international.

Ainsi, le PIB ne paraît pas être un indicateur suffisant, car purement économique pour mesurer le bien-être réel d'une population. D'où la recherche d'indicateurs alternatifs comme l'indicateur de développement humain qui a le mérite d'intégrer au moins ces deux dimensions essentielles que sont la santé et l'éducation. Mais il demeure encore relativement fruste. Plus généralement, il me semble que par rapport à des situations sociales qui deviennent de plus en plus complexes, il n'existe plus cette sorte de synergie entre progrès économique et progrès social, qui caractérisait, dans plusieurs pays d'Europe en tout cas, l'époque dite des Trente Glorieuses. Il devient de plus en plus difficile d'élaborer des indicateurs pertinents de bien-être adaptés à la pluralité des situations où coexistent à la fois des potentialités nouvelles mais aussi des risques graves de dégradation. C'est sans doute un mythe de chercher un indicateur synthétique qui engloberait l'ensemble de ces situations.

Face à ces situations assez confuses, en tout cas extrêmement hétérogènes, une tendance se dessine de faire appel au jugement des individus pour évaluer eux-mêmes leur bien-être subjectif. Il s'agit de faire appel au niveau de satisfaction subjective. Au fond, c'est le glissement d'une économie du bien-être vers une économie du bonheur qu'atteste en ce moment une abondante littérature, surtout d'origine anglo-saxonne et qui paraît avoir le vent en poupe. J'avoue à mes risques et périls que je ne vois pas bien en quoi ce type d'évaluation de nature essentiellement subjective peut contribuer à orienter le choix des politiques publiques. J'ai noté avec une certaine perplexité que la proportion des habitants du Nigeria à se déclarer heureux est aussi grande que la proportion des Français et plus grande que celle des Allemands et des Italiens. Il me semble y avoir un énorme décalage entre la sophistication de certaines analyses qui mobilisent l'interdisciplinarité, les sciences cognitives et la psychologie expérimentale et la naïveté de certaines de leurs conclusions.

On ne peut faire l'impasse sur la pauvreté de masse, des taux exorbitants de morbidité infantile ou de morbidité, la violence, et l'intensité des facteurs de dissociation sociale qui caractérisent le Nigeria. Le fait que les Nigériens se sentent heureux ne peut en aucune manière justifier ces situations et ne pourrait que servir d'alibi au renoncement à des efforts pour mettre en place des politiques publiques visant à les combattre. Je crois d'ailleurs que personne dans cette salle ne préférerait vivre au Nigeria plutôt qu'en Italie ou en Allemagne.

La recherche d'indicateurs est une tâche nécessaire pour éclairer l'action publique, pour établir des priorités et préciser des domaines sur lesquels il est crucial d'intervenir. Mais c'est une entreprise difficile étant donné la diversité et la complexité croissante des situations que j'ai rappelées. On ne peut pas attendre d'avoir des instruments d'évaluation et de mesure plus précis et plus raffinés, même s'ils seraient certainement utiles. Il existe, spécialement en France, des données sérieuses sur la situation sociale, des investigations sociologiques

abondantes, y compris dans les deux documents qui nous ont été remis pour ce colloque. Nous disposons déjà de riches informations qui permettent de mettre en évidence des questions urgentes comme celles des travailleurs pauvres ou des enfants vivant dans des familles défavorisées ou des jeunes livrés au chômage et à la précarité. Cette liste de situations attentatoires au bien-être est loin d'être exhaustive. Il s'agit de toutes ces situations dans lesquelles les individus ne disposent pas de ces biens sociaux primaires dont parle Rawls, c'est-à-dire des conditions de base de leur indépendance économique et sociale susceptible d'assurer leur dignité dans des sociétés comme les nôtres. Il semble que ces conditions soient aussi les conditions du bien-être social.

Ce que je souhaiterais discuter, c'est la responsabilité qu'ont les politiques publiques de maintenir ou d'essayer de restaurer en priorité ces composants de base du bien-être social. Dans la « grande transformation » où nous sommes engagés, pour évoquer Karl Polanyi, il faut sans doute forger de nouveaux instruments pour préciser les objectifs des politiques publiques. Il ne faut pas perdre de vue pour autant les fondamentaux que sont les conditions de possibilités du bien-être social, qui passent par exemple par la lutte contre la pauvreté et le chômage de masse, la dégradation des conditions d'emploi, la résignation à la précarité et à l'insécurité sociale, etc. Pour entreprendre cette lutte, je n'ai pas le sentiment que ce sont les connaissances et les indicateurs de bien-être qui manquent le plus. Il faudrait faire preuve de détermination pour clarifier les choix de nature politique nécessaires pour peser sur les déterminants objectifs du bien-être que nous connaissons assez bien. Le bien-être suppose la mise à disposition de l'individu d'un minimum de ressources, de protections et de sécurité.

C'est ce que je souhaitais donner à discuter. Je vous remercie.

[Jean-Michel CHARPIN](#)

Merci. Je remercie aussi les intervenants d'avoir maintenu en permanence le lien entre les questions de mesure, de connaissance, de pédagogie et enfin les questions relatives aux politiques publiques. Je souhaite que ceux d'entre vous qui interviendront maintenant essaient aussi de tenir ensemble ces différentes dimensions du sujet.

[Jean-Baptiste de FOUCAULD](#)

La question qui est posée, c'est de situer correctement le désir légitime par rapport aux possibilités de la réalité. Faut-il maîtriser le désir, se contenter de la réalité, en être heureux ? Si on a un désir autre stimulé par je ne sais quelle origine qui peut être interne ou externe, il y aura un écart. Cette question du désir est à mon avis une question très importante aujourd'hui. Je pense qu'il y a un excès de désir par rapport aux réalités qui crée beaucoup de malaises. C'est peut-être une des explications du fameux paradoxe français qui était assez bien décrit en tout début de réunion.

Je voudrais revenir à ce que disait Robert Castel : nos objectifs de base, ce sont les droits fondamentaux. Ne pourrait-on pas mesurer de manière objective dans quelle mesure les droits fondamentaux reconnus, tant par la Charte européenne que par notre Déclaration des droits, sont ou non respectés ? Il semble qu'il y ait là des critères consensuels qui sont à la base de notre philosophie politique et sur lesquels on pourrait davantage avancer.

**André GRJEBINE**

Je crois comme Jean-Baptiste de Foucauld que le bonheur est un concept un peu fumeux parce que cela dépend de ce qu'on met dedans. Une fois qu'on a dit le bonheur, on n'a rien dit. En revanche, ce que j'observe, quand j'étudie les pays scandinaves, c'est un concept d'optimisme national qui me paraît très important et très intéressant, et que l'on voit du reste à travers des statistiques qui nous ont été montrées. Quand on discute avec des spécialistes norvégiens, mais également des non-spécialistes, ils vous disent : « Nous avons tel problème, l'immigration par exemple, et ce n'est pas grave car nous allons le résoudre ». Si vous avez la même discussion en France, on dit que la situation est catastrophique et qu'on ne sait pas comment la résoudre. Si on considère la Suède et la France, leur niveau objectif est souvent le même, par exemple en matière de criminalité. En revanche, le résultat subjectif est que les Suédois n'ont pas peur de se promener dans les rues et les Français si. C'est très intéressant de se demander d'où proviennent cet optimisme dans un cas et ce pessimisme dans l'autre.

**Serge BERNARD-LUNEAU**

Je suis Serge Bernard-Luneau, élu local. Je pense qu'il faudrait évaluer le droit fondateur du bien-être individuel et social qui est le droit de participer à la production des biens et des services nécessaires à l'ensemble de la société. Je suis élu dans une ville de banlieue et il me semble que c'est une chose qu'on ne met pas assez en évidence : les personnes qui vivent ensemble éprouvent d'abord le besoin que l'on respecte leur droit à participer à la production des biens et des services nécessaires à l'ensemble des autres personnes de la collectivité.

**Dominique MÉDA**

Plusieurs d'entre vous ont critiqué la possibilité de construire un indicateur synthétique. J'avais déjà eu ces discussions avec Bernard Perret. Je pense pourtant à un indicateur sur lequel nous avons travaillé il y a quelques années : l'indicateur de bien-être économique d'Osberg et Sharp, dans lequel ces deux auteurs intègrent des dimensions très collectives, notamment la façon dont les revenus sont distribués, la question des inégalités, celle du stock de capital naturel et de son utilisation, la question de l'accès des différents groupes sociaux à des ressources, par exemple aux ressources de protection sociale. Je trouve cette approche très intéressante. Elle conduit à un indicateur synthétique, mais qui est la synthèse de différentes composantes dont celles, très importantes, d'accès à la protection sociale. Qu'en pensez-vous ? Cela ne remet-il pas en cause vos critiques que j'ai trouvées un peu fortes des indicateurs synthétiques ?

**Bernard GUIBERT**

Ce qui me frappe, c'est le contraste entre, d'un côté, des indicateurs subjectifs, et de l'autre, des indicateurs objectifs. Je me demande si dans le processus de révélation des préférences collectives, il ne faudrait pas essayer de rapprocher les indicateurs subjectifs des indicateurs objectifs en objectivant en quelque sorte les indicateurs subjectifs. Les enquêtes d'opinion sont extrêmement grossières. On demande aux gens : « Est-ce que vous êtes heureux ou pas ? ». Je pense qu'en réalité les choses sont beaucoup plus dynamiques ; dans une délibération collective, on parviendrait vraisemblablement à affiner les choses.

Je rapprocherais ce qu'ont dit Bernard Perret et Enrico Giovannini. Le premier a fait allusion au capital social et aux indicateurs de Putnam. On a une extension des connaissances des individus. Enrico Giovannini a insisté sur le fait de mettre en commun des informations, c'est-à-dire d'améliorer la qualité de la communication en vue d'engendrer un mieux-être de confiance, de conjuration de l'inégalité. Je me demande s'il n'y a pas un défi qui s'adresserait à des statisticiens, et qui consisterait à mettre au point – il y a déjà des expériences aux États-Unis – des sondages délibératifs qui permettraient de construire des indicateurs mixtes, à la fois subjectifs et objectifs, et qui aideraient à construire ces préférences collectives.

#### Martine DURAND

Je voudrais poser une question aux intervenants en revenant au point de départ qui était celui de l'utilisation qui pourrait être faite de ces indicateurs pour l'aide à la décision publique ou comme objectif de politique publique. Il semble qu'une distinction a été faite entre d'une part les indicateurs agrégés – mais la difficulté de leur utilisation pour la politique publique a été très bien montrée par Claudia Senik – et d'autre part les indicateurs subjectifs qui ont eux aussi leurs limites. Par exemple, je me souviens avoir participé avec Enrico Giovannini à une des réunions préparatoires au forum d'Istanbul, où une présentation mettait bien en évidence ce dernier point : on demandait à une dame indienne si elle était heureuse et cette dame répondait : « *mais ce n'est pas à moi qu'il faut demander, c'est à mon mari. Moi je ne sais pas si je suis heureuse* ». Donc, quand on prend ces indicateurs subjectifs tels quels, je ne vois pas bien quelle utilisation on peut en faire.

En revanche, il me semble qu'une voie plus intéressante est l'approche micro-économique. Un exemple en a été donné dans une conférence à laquelle nous avons également participé, par un conseiller de Tony Blair qui disait que ce genre d'indicateurs était utilisé au Royaume-Uni. On sondait des personnes en leur demandant ce qui les rendrait plus heureuses : « *Seriez-vous plus heureux si on construisait un barrage ou un parc public pour les enfants ou une école, etc. ?* », et on utilisait ces résultats, sous réserve que toutes les informations préalables nécessaires aient été données, pour faire un choix éclairé. C'était donc au niveau micro-économique que ces indicateurs subjectifs permettaient d'aider à la décision pour la politique publique.

*A contrario*, je me souviens que pour les indicateurs de bonheur agrégés, on trouve que les Danois sont, avec les Suisses, toujours en tête de tous les classements internationaux. Quand on approfondit, on s'aperçoit que si, par exemple, ils ont gagné contre les Allemands au football, cela les rend très heureux : leurs aspirations ne sont pas très élevées, ce qui rejoint la discussion qui a eu lieu auparavant.

#### Jean-Michel CHARPIN

Je vais redonner la parole aux participants à la table ronde dans le même ordre que tout à l'heure. Claudia Senik ?

#### Claudia SENIK

Je pense qu'on peut utiliser ces variables subjectives – disons la question de satisfaction – pour regarder concrètement quelles sont les variables, les fondements économiques, qui font varier la réponse que donne une personne à la question de satisfaction. C'est-à-dire, si on peut

avoir ce qu'on appelle des données de panel, donc des enquêtes qui interrogent, année après année ou période après période, les mêmes individus, on peut essayer de regarder ce qui fait que ces mêmes individus, d'une année à l'autre, se déclarent plus ou moins satisfaits. On contrôle dans ce cas l'hétérogénéité d'humeur, de personnalité, d'ancrage, etc., qui biaisent l'analyse. On peut essayer de mieux connaître les fondements du bien-être individuel.

C'est comme si on construisait une espèce de fonction. On estime une fonction de bien-être individuel avec ces données et on se demande quels sont les arguments de cette fonction. Qu'est-ce qui est pertinent et qu'est-ce qui ne l'est pas ? Quels sont les coefficients associés à ces arguments ? On peut regarder ensuite quels sont les taux marginaux de substitution entre ces arguments ? Il ne s'agit pas forcément de demander aux gens : « Qu'est-ce qui vous rendrait le plus heureux – de construire un pont ou de construire une route ? ». Ce n'est pas la peine de leur demander. Il suffit de regarder dans les cas où un pont a été construit et les cas où une route a été construite, comment a varié la satisfaction des individus dans les régions concernées au cours du temps. On obtient des résultats du type « construire un kilomètre supplémentaire de route entre deux villes accroît la satisfaction des gens en moyenne autant que augmenter le nombre de classes dans les écoles, etc. » On peut alors calculer les taux marginaux de substitution des variables qui sont les arguments de cette fonction d'utilité, cette fonction de satisfaction individuelle.

[Bernard PERRET](#)

Pour répondre à Dominique Méda sur Osberg et Sharp, mon objection à leur indicateur est le mélange des flux et des stocks. Je pense vraiment qu'il y a un intérêt à distinguer les flux et les stocks. Le bien-être selon moi, si le mot a un sens, c'est un flux qu'il faut traiter distinctement de la question des générations futures. C'était le sens de ma proposition.

Je me pose beaucoup de questions sur les indicateurs subjectifs et je trouve intéressant ce que disait Bernard Guibert, en particulier sur l'aspect de caractère national et de projection nationale. J'ai toujours pensé, étant allé deux ou trois fois en Suède, qu'il était évident qu'en posant une même question à un Suédois ou un Français, à un niveau de bonheur égal, ils ne répondraient pas la même chose.

[Enrico GIOVANNINI](#)

Sur la question d'essayer de rapprocher les indicateurs objectifs et subjectifs, je suis d'accord mais il y a de la résistance dans les bureaux de statistiques. Il y a encore des résistances à travailler avec les indicateurs subjectifs, même si aujourd'hui, tous les instituts de statistiques incluent des questions sur la santé subjective sans avoir l'impression de faire quelque chose de contraire au principe d'objectivité. Pourquoi ? Parce que la recherche sur la santé a démontré que la dimension subjective peut faire la différence. Il faut travailler avec les économistes, avec les statisticiens pour faire ce lien car autrement, il y aura cette division entre la subjectivité et l'objectivité.

La difficulté de mesurer des choses immatérielles est un problème pour le statisticien, en particulier les statisticiens officiels, par exemple la mesure des droits de l'homme, etc. Il faut changer un peu la mentalité, être prudent, mais travailler sur ces sujets sans faire une division trop nette entre l'approche quantitative et qualitative.

Quelques réponses très rapides sur le rôle des communautés... Après le premier forum de Palerme en 2004, le Conseil de l'Europe a lancé dans le sud de la France un exercice de consultation dans deux villages. Un des villages avait indiqué qu'il fallait développer un indicateur de *privacy*, de confidentialité. Si je vis à Paris, personne ne s'intéresse à moi, mais dans un petit village dans le sud de la France, la *privacy* est une valeur. Les communautés ont des idées très intéressantes sur ce qu'est pour eux le progrès. Il faut développer un système de consultation.

L'OCDE a lancé un projet global sur ce thème et nous sommes très ouverts à la collaboration avec tous les pays, en particulier au niveau central, avec l'idée de créer une commission dans chaque pays. J'espère que la France pourra se joindre à cette initiative qui associe la Banque mondiale, l'UNDP et d'autres. Nous allons lancer ce projet en Amérique du Sud, en Afrique et au Moyen-Orient. Le 19 novembre, une conférence se tiendra au Parlement européen à Bruxelles avec la participation de José Manuel Barroso, des Commissaires européens, etc. Nous espérons qu'après cette conférence nous lancerons aussi un projet en coopération avec la Communauté européenne. Chaque pays doit trouver la route vers le progrès la plus cohérente avec ses institutions, sa culture, son histoire. Merci beaucoup.

#### Robert CASTEL

Je n'ai rien à dire sur la question des indicateurs à proprement parler, simplement par incompetence. Je reconnais que c'est un problème sérieux et s'il était possible d'objectiver les évaluations subjectives, cela serait sans doute une voie.

J'ajouterais seulement que, si nous avons certainement besoin d'indicateurs, nous ne sommes pas pour autant en pénurie d'informations sur la plupart des questions sociales que nous avons à affronter. Nous avons des données sociales précises, des masses de statistiques qui sont susceptibles de guider l'action publique. On pourrait même ajouter que parfois trop d'informations tue l'information et risque de faire obstacle à la prise de décision. C'est un point de vue que je donne à discuter mais il me semble que quelque chose du côté de la volonté politique est aussi important que du côté de la recherche pour suppléer à la pénurie d'information. En tous cas, il faudrait resserrer les liens entre les pratiques qui servent à affiner les diagnostics et les instances de décision susceptibles d'apporter des remèdes.

#### Jean-Michel CHARPIN

Merci à tous. Cette session est terminée.

## 11 h 30

### Table ronde n° 2 : « Les inégalités, jusqu'où s'en inquiéter ? »



**Présidence : Jean-Baptiste de FOUCAULD, inspecteur général des Finances**

J'aborde la table ronde numéro 2, intitulée d'une manière un peu provocante : les inégalités, jusqu'où s'en inquiéter ? Cela pourrait signifier que nous prenons notre parti des inégalités tout en essayant de limiter les dégâts ! Cette approche quelque peu rawlsienne se réfère dans le rapport du BEPA aux pages 34 à 36 de ma version. J'ai trouvé ce travail très intéressant, à la fois, parce qu'il fournit des données assez précises et parce qu'il prend un certain nombre de positions, certes sûrement discutables, mais qu'au moins ce rapport oblige à débattre.

Je vous rappelle ce que dit le rapport du BEPA sur cette question. D'abord, il établit un lien entre inégalité et pauvreté en disant que les inégalités sont faibles là où la pauvreté est réduite. Il dresse un tableau en essayant de distinguer les inégalités de salaire et les inégalités globales de revenus.

Il rappelle que les jeunes sont les principales victimes des inégalités et soulève la question de l'application du critère rawlsien, à savoir faire en sorte que les inégalités soient les plus favorables aux personnes les plus défavorisées. On peut contester ce critère mais est-il appliqué ? Le rapport rappelle les changements de la manière dont certains groupes s'attribuent des richesses supplémentaires, avec notamment le problème de la place croissante des marchés financiers et un ruissellement supposé de la richesse du haut vers le bas qui n'est pas systématiquement confirmé en pratique.

Ce rapport pose également la question d'une montée des inégalités, de leur incidence sur la pérennisation des situations sociales ainsi que sur les problèmes de stress psychosocial.

Quatre intervenants sont présents aujourd'hui pour essayer de nous aider. Je propose de donner d'abord la parole à Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités, qui va tracer un tableau général. Ensuite, nous regarderons ce qui se passe pour les inégalités extrêmes de revenus avec Camille Landais. Puis, nous aurons une vision un peu plus européenne avec Anne-Marie Brocas. Nous terminerons par une vision mondiale avec Louis Chauvel. Nous passerons ainsi du particulier au général. Commençons par un tableau axé sur la France.



### Louis MAURIN, directeur de l'Observatoire des inégalités

Bonjour à tous et à toutes. L'Observatoire des inégalités est un organisme privé et indépendant qui n'est lié à aucune structure institutionnelle. Ma profession principale est d'être journaliste dans un magazine économique qui s'appelle *Alternatives Économiques*. L'Observatoire des inégalités lui-même ne produit pas de travaux de recherche. En revanche, il dispose d'une expertise tirée de quatre ans de valorisation des données produites par d'autres, essentiellement par l'INSEE. L'idée de ne pas « s'inquiéter des inégalités » peut paraître étrange dans un pays où les dernières données publiées indiquent que certains vivent avec quelques centaines d'euros et d'autres perçoivent des milliers d'années de SMIC par an. La question peut être jugée *a priori* provocatrice. Pourtant, je pense qu'elle ne l'est pas. Elle mérite d'être posée, car il y a des limites à l'égalité. L'Observatoire des inégalités ne s'est jamais construit en prétendant défendre la notion d'égalité pure et simple, mais plutôt à la suite d'un faux débat autour de l'équité. Prenons acte de la tolérance aux inégalités. La question qu'on doit se poser est : doit-on s'en inquiéter, c'est-à-dire quelles sont les inégalités injustes ? Aujourd'hui, plus personne ne revendique l'égalité des salaires, ni l'égalité de la notation dans le système éducatif. L'égalitarisme qui est mis en avant par certains est en réalité un leurre. Les deux questions qu'on doit se poser si on veut juger la question des inégalités, c'est « où en est-on ? » et « dans quel sens évolue la situation ? ». C'est ce qu'essaie de faire l'Observatoire des inégalités.

Il est intéressant de revenir à des éléments concrets comme ceux qui ont été exposés par Julien Damon et plus spécifiquement par le rapport du CNIS, *Niveau de vie et inégalité sociale*. Petit à petit, même si la France reste un pays où règne une grande inculture en matière de statistiques, les éléments produits sont un peu plus concrets. Il reste toutefois beaucoup à faire notamment par rapport aux pays libéraux comme les États-Unis ou le Royaume-Uni. Un des éléments de la production statistique sur les inégalités en France est le BIP 40 (du réseau d'alerte sur les inégalités), qui est une tentative de synthèse autour des inégalités.

Je vais rappeler cinq points qui me semblent importants par rapport à la question qui est posée : « Les inégalités, jusqu'où s'inquiéter ? ».

Premier point : après tout, c'est vrai, pourquoi s'en inquiéter ? Les données officielles dont on dispose nous permettent de dresser un panorama de la France qui va globalement mieux, où il

y a moins d'inégalités. Si on se contente des données officielles, les inégalités de revenus sur trente ans diminuent, mais sont stables sur les dix dernières années. De la même façon, la pauvreté a baissé et est relativement stagnante au cours des dix dernières années. Les salaires des femmes ont rattrapé ceux des hommes. Les scolarités s'allongent. Aujourd'hui, le chômage diminue. *A priori*, si on y ajoute les données qu'on a vues sur la situation européenne, on pourrait être tenté de se dire que tout va bien. Nous voulions simplement décrire, là, le panorama officiel.

Deuxième point : ce panorama est trompeur. Les données sur les revenus dont on dispose sont très partielles. Cela est préoccupant : à la fois le fait qu'on ne connaisse pas une grande partie des revenus du patrimoine et le fait qu'un nombre très restreint de personnes s'en inquiète. Je pense que cette situation ne serait pas possible, par exemple, aux États-Unis. Il est à peu près clair que si l'on intégrait l'ensemble des revenus du patrimoine, on aurait une hausse des inégalités sur la dernière période et donc matière peut-être à s'inquiéter, même si cette hausse, je le dirai plus tard, n'est pas dramatique.

Les instruments de mesure eux-mêmes sont discutables. Pour parler du rapport inter décile, on oublie que l'on mesure des inégalités relatives. *Quid* des inégalités nominales et de leur évolution ? Sur ce point, l'Observatoire des inégalités est à peu près le seul à intervenir. Si on regarde l'évolution des différences nominales de revenus annuels entre 1996 et 2005, le dixième des plus pauvres a gagné 1 100 euros ; le dixième des plus riches a gagné 5 800 euros. L'écart, c'est-à-dire les inégalités nominales de revenus, s'est donc accru de 4 700 euros. Or, on ne vit pas de pourcentages mais d'euros. Les inégalités nominales méritent d'être évoquées

On peut faire le même type d'opération dans un grand nombre de domaines. Concernant les inégalités hommes-femmes, on a très longtemps passé sous silence la place du temps partiel. Je renvoie aux travaux de Sophie Ponthieux qui signalent la difficulté de passer d'une inégalité en temps complet, toutes choses égales par ailleurs, à un écart qui incorpore un temps partiel qui est subi ou choisi. Même phénomène d'un point de vue scolaire : dans le détail, ce sont les scolarités longues qui tendent à se prolonger, c'est-à-dire que le premier décile de la durée de scolarité s'accroît moins que le neuvième.

Les moyennes jouent un rôle important. Les moyennes par âge, les moyennes par catégorie sociale, les moyennes territoriales, masquent une part importante des phénomènes sociaux.

Troisième point : si le paysage des inégalités n'est pas celui qu'on nous présente, la dramatisation de ces questions n'est pas forcément la bonne solution. Il n'y a pas 7 millions de travailleurs pauvres comme les journalistes l'ont indiqué. Le commentaire annuel des taux de pauvreté de l'INSEE n'a pas une grande validité scientifique. On n'assiste pas à une explosion des inégalités, même s'il y a une hausse des très hauts revenus.

L'école reste un outil fondamental de mobilité sociale. Elle ne produit pas que des « crétiens ». Il faut relativiser – ce que fait l'OCDE – les comparaisons internationales en matière d'éducation dans la mesure où les pays sont eux-mêmes composés de groupes sociaux de tailles différentes et de personnes d'origines différentes. Je vous renvoie à l'enquête Pisa pour plus de précision. Il ne faut pas dramatiser, parce que cela nuit à la crédibilité de l'information elle-même, notamment auprès des couches populaires. Le discours sur la pauvreté qui exagère le phénomène, finit par tuer la réalité du phénomène lui-même.

Quatrième point : certaines inquiétudes sont légitimes. La France est entrée, d'une façon qui peut être réversible, dans le mouvement que les États-Unis ont connu dès les années 1960 – à savoir une hausse des inégalités avec un arrêt de la baisse de la pauvreté et une précarisation des horizons de vie. La précarité des horizons de vie, contrairement à un discours assez répandu, n'est pas diffusée de la même façon dans la société. Elle est aussi inégalitaire, en fonction en particulier du niveau de diplôme. Il ne s'agit certainement pas d'une explosion des inégalités, mais d'un retournement de tendances, après une période de réduction forte des inégalités dans les années 1970, qui marque l'opinion. En termes de mobilité sociale, je renvoie aux travaux de Louis Chauvel ou de Camille Peugny. Le simple fait qu'il y ait une pause dans la réduction des inégalités crée du ressentiment dans la population, notamment au sein des classes moyennes issues de milieux défavorisés. Il y a un contraste très fort par rapport à la période des Trente Glorieuses.

Cinquième et dernier point : s'il y a des raisons de s'inquiéter – au sens de l'Observatoire des inégalités - c'est que les politiques publiques vont dans le sens du renforcement des inégalités. Prenons des exemples. Le premier porte sur les réductions d'impôts, pour lesquelles on s'accorde sur leur absence d'effet économique, au-delà de l'augmentation de l'épargne de certaines catégories. Ainsi, selon les simulations réalisées par l'Assemblée nationale, avec le bouclier fiscal, 1 000 contribuables dont le patrimoine est supérieur à 15 millions d'euros se verront octroyer une réduction d'impôts de 270 000 euros chacun. Il ne s'agit pas des travaux de l'Observatoire, mais du rapport Carrez de l'Assemblée nationale.

Le contrepoint fonctionnel des baisses d'impôts – moins souvent mis en avant parce qu'il y a un relatif accord dans la société – est la mise en place des filières et de l'orientation de plus en plus précocement dans le parcours scolaire. C'est un retournement historique. On a connu un apogée dans les années 1980 avec l'indifférenciation de la classe de seconde ; petit à petit, à partir de la fin des années 1990, on constate un retour en arrière. Je renvoie sur ce sujet au livre d'Éric Maurin.

Pour conclure, il y a une grande difficulté à avoir un débat sensé sur la question des inégalités, entre, d'un côté, la négation de certaines évolutions sociales, et de l'autre, une dramatisation de ces évolutions. S'ajoute à cela une relative inculture statistique dans notre pays. Le grand danger qui nous menace aujourd'hui est que les politiques publiques nous fassent suivre un modèle anglo-saxon du point de vue des revenus et un modèle rhénan du point de vue de l'éducation : ils sont dans les deux cas les plus inégalitaires. Merci de me donner l'occasion de le dire aujourd'hui.

Jean-Baptiste de FOUCAULD

Merci pour ce bilan courageux qui essaie de mettre beaucoup de nuance dans un sujet difficile auquel nous sommes très sensibles en France. Savoir si cette sensibilité particulière aboutit à des décisions sensées est une autre question.

Je ne crois pas que le rapport Freyssinet (CNIS) soit un rapport oublié. Je pense que l'INSEE s'applique à le mettre en œuvre. Je poursuis avec un groupe de travail du CNIS la réflexion sur un des points qu'il avait évoqués, à savoir les problèmes d'indicateur de chômage et de précarité.



## Camille LANDAIS, économiste, École d'économie de Paris

Je vais aborder la question des inégalités sous l'angle des hauts revenus et montrer que cela procure un certain nombre de visions inédites sur le sujet. En particulier, je vais tâcher d'élargir cela aux questions européennes.

Pourquoi se préoccuper des hauts revenus dans l'étude des inégalités ? Pour les économistes, la dimension des revenus est la plus naturelle à appréhender, parce que les revenus représentent la contrainte budgétaire qui détermine l'espace des choix d'où découle ensuite le bien-être. En outre, comme le revenu est plus facilement mesurable que beaucoup d'autres dimensions, la tendance est à se focaliser sur le revenu. Mais, j'insiste, les revenus ne sont qu'une seule dimension des inégalités.

Les indicateurs d'inégalité de revenus portent des regards relativement spécifiques sur les différents aspects de la distribution des revenus. Cela est déterminé par la forme des données auxquelles l'analyste a accès mais aussi par l'intérêt particulier de questions plus ouvertement politiques. L'INSEE fait un excellent travail sur la question du bas de la distribution à travers les mesures des taux de pauvreté. Le taux de pauvreté est lié au bas de la distribution parce qu'il est déterminé par le revenu médian. Tout ce qui va se passer à droite du revenu médian n'est pas directement abordé par les études sur la pauvreté. À côté de cela, vous avez les indicateurs de type rapports inter déciles qui vont comparer, par exemple, le niveau des premier et neuvième déciles de la distribution des revenus. Vous avez aussi des travaux qui sont liés à une question sur laquelle j'ai moi-même travaillé : la part des hauts revenus dans le revenu total. Vous avez aussi un autre aspect qu'on a tendance à oublier, la mobilité au sein de cette distribution des revenus

Pourquoi les hauts revenus sont-ils d'un intérêt particulier pour la question des inégalités ? J'entends souvent dire : « Vous avez regardé l'évolution de 3 500 foyers les plus riches mais 3 500 foyers qu'est-ce que c'est ? ». La distribution des revenus est très fortement concentrée au niveau de la queue de la distribution. Cela rend cette partie de la distribution particulièrement importante pour l'analyse des inégalités parce que 10 % des foyers concentrent 30 % des revenus totaux. Cela joue donc un rôle non négligeable dans la masse totale des revenus.

Dans les systèmes fiscaux progressifs comme le nôtre, connaître les évolutions de la queue de la distribution, est essentiel et primordial, non seulement pour prévoir les recettes, mais plus généralement de nombreux agrégats macro-économiques.

Enfin, ces très hauts revenus sont très mal appréhendés par les données d'enquêtes classiques, notamment les excellentes enquêtes Revenus fiscaux de l'INSEE. En effet, elles sont échantillonnées à partir de l'enquête Emploi qui ne peut pas, par nature, donner des indications précises sur les très hauts revenus. On a tâché de trouver des nouvelles sources. Aujourd'hui, il existe une abondante littérature internationale qui utilise les sources fiscales. Ce sont des sources qui, historiquement, donnent la perspective la plus longue. Les données d'enquêtes sur les revenus existent de manière standardisée sous forme de fichiers informatiques depuis la fin des années 1970. À l'inverse, les données fiscales existent depuis beaucoup plus longtemps. Comme l'imposition des revenus a été mise en place dans la

plupart des pays européens, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ou au début du XX<sup>e</sup> siècle, on possède une source historique très longue qui permet de comparer des données plus ou moins homogènes entre pays.

Sur la mise en place d'enquêtes comparables et homogènes sur les revenus et les patrimoines en Europe et dans les pays de l'OCDE, je souligne toutefois qu'il y a beaucoup d'efforts faits dans ce domaine et auxquels participe l'INSEE, avec le projet SILC (qui se décline en France sous le nom Statistiques sur les Revenus et Conditions de vie des Ménages). Mais, pour l'instant, les statistiques fiscales, les sources fiscales brutes, restent les meilleures pour des comparaisons dans le temps des différents pays européens, mais aussi des pays non européens.

Pourquoi s'interroger sur les hauts revenus aujourd'hui, et sur leur évolution au cours de la période la plus récente ? On a constaté, sur les données d'enquêtes, une relative stabilisation des inégalités dans le bas de la distribution, en particulier le taux de pauvreté qui a baissé de manière relativement continue puis s'est stabilisé dans les années 1980-90. On a dans le même temps l'impression d'une déconnexion entre les inégalités réelles et les inégalités ressenties, les données subjectives de perception de sa situation présente et de son revenu futur. Y a-t-il une explication à cela qui pourrait avoir trait à l'évolution des revenus, et en particulier des hauts revenus, qui constituent la partie la plus visible des inégalités de niveaux de vie ? Le deuxième enjeu concernant les hauts revenus dans la période récente est la fiscalité, qui a tendance aujourd'hui à concentrer ses abaissements sur les plus hauts revenus. Quel est l'impact de ces baisses de la fiscalité sur les hauts revenus et sur la dynamique des hauts revenus ?

Quelles sont les évolutions récentes concernant les inégalités de revenus ? On constate une stagnation des revenus moyens et médians en France depuis la fin des années 1990. Cette stagnation est la résultante de deux mouvements : de 1998 à 2002, on assiste plutôt à une hausse des revenus moyens et médians ; de 2002 à 2005, à une stagnation, voire une régression des revenus moyens et médians. Toutes les sources confirment ce constat, que ce soit les sources d'enquêtes, type revenus fiscaux INSEE, ou les sources fiscales brutes.

La croissance des revenus est concentrée au niveau des très hauts revenus. Les dix millièmes des foyers les plus riches ont vu leurs revenus augmenter de 42,6 %, alors qu'on observe une communauté de destins pour près de 90 % des foyers, avec une hausse en termes réels des revenus primaires de 4,6 %. Derrière cette communauté de destins se pose un certain nombre de problèmes qui ont trait notamment aux classes moyennes.

La part des 10 % des foyers les plus riches dans le revenu total a augmenté de 2,7 % entre 1998 et 2005. Pour le millième des foyers les plus riches, on a une hausse de 24,7 % et même pour le dernier dix millième une hausse de 34,7 %. Il y a donc une concentration dans la répartition des revenus primaires au profit des foyers les plus riches. Je rappelle qu'on s'intéresse ici aux revenus primaires uniquement, qui n'intègrent pas les effets de redistribution du système socio-fiscal, ce qui nous distingue des travaux faits par l'INSEE.

Quels sont les déterminants de cette explosion des revenus ? D'abord, c'est la bonne santé des revenus du patrimoine. C'est un effet de composition : les très hauts revenus sont par nature plutôt composés de revenus du patrimoine, si ceux-ci augmentent plus vite que les revenus d'activité, cela explique une partie de la croissance des inégalités de revenus. Parmi les revenus du patrimoine, augmentent surtout les revenus de capitaux mobiliers, compte non

tenu des plus-values. Les plus-values ont en effet connu un mouvement d'oscillation en retrouvant approximativement en 2005 le niveau de 1998. Si ces plus-values n'avaient pas connu un tel mouvement, la hausse des inégalités se serait encore amplifiée.

Un autre fait est déterminant. Pour la première fois, depuis une trentaine d'années, on constate une explosion des hauts salaires, très concentrée au niveau des très hauts salaires. Les 2 500 plus gros salaires ont augmenté de plus de 51 % entre 1998 et 2005 contre une modération salariale pour 90 % des salaires. C'est au niveau des « top managers » que cela se joue. Dans le même temps, la composition de ces hauts salaires a également changé, avec des intéressements et des bonus. En particulier, il y a un effet des bonus du secteur des industries bancaires et financières qui fait que ces salaires, tout en augmentant plus vite, sont aussi davantage soumis à des variations conjoncturelles.

Ces constatations sont intéressantes mais que nous apprennent-elles sur la situation de la France en Europe ? Pour répondre à cette question, je m'appuierai sur un travail d'harmonisation de la littérature sur les revenus de Messieurs Atkinson et Piketty, « *Top Income over the 20th Century* ». On constate une évolution séculaire relativement concordante : dans à peu près tous les pays, en Europe continentale ou dans les pays anglo-saxons, on assiste à une forte baisse des inégalités dans la première moitié du siècle. Ensuite, les inégalités sont restées globalement stables dans les pays d'Europe continentale. Il est toutefois important de signaler que les déterminants nationaux demeurent très importants, à la fois dans les niveaux, dans les compositions et dans les évolutions des hauts revenus. Par exemple, aux Pays-Bas, la composition des revenus est assez particulière, parce que la part des hauts salaires y est beaucoup plus importante qu'ailleurs. Depuis les Pays-Bas, dès qu'on a un haut patrimoine, la mobilité est très facile vers le Luxembourg. En Allemagne, la reconstitution très rapide des hauts revenus juste après-guerre est liée à la non-reconstitution d'un système progressif de taxation des revenus, comme on a pu le constater *a contrario* en France, en Italie et en Grande-Bretagne. Il y a des histoires nationales qu'il ne faut pas minimiser, même s'il est vrai que le portrait global est concordant.

Quel est l'apport majeur de ce travail ? C'est de montrer qu'il y a eu une forte divergence entre les pays anglo-saxons et l'Europe continentale qui s'est produite à la fin des années 1970-1980. Dans les pays anglo-saxons, c'est le retour d'une classe de rentiers, une évolution très rapide des hauts patrimoines et surtout des hauts salaires – caractéristiques qu'on retrouve aussi dans l'évolution française récente. En Europe continentale, et autant que les données pouvaient permettre de l'observer – celles d'Atkinson et Piketty vont jusqu'en 1998-1999 – on constatait plutôt une stabilité de la part des hauts revenus dans le revenu total. L'idée était une forte divergence de trajectoire entre d'un côté des pays anglo-saxons et de l'autre une Europe continentale qui, pour différentes raisons, avait une relative stabilité de la part de ses hauts revenus. Pour donner un ordre d'idées, à la fin des années 1990, on voit effectivement que la France se situe parfaitement dans la moyenne des pays d'Europe continentale. Elle est un peu moins égalitaire que les pays scandinaves et les Pays-Bas, mais au même niveau que l'Allemagne et beaucoup plus égalitaire que le Royaume-Uni.

Comment expliquer ces différences entre l'Europe continentale et le monde anglo-saxon ? La plupart des explications économiques, classiques de type « commerce international » ou *Skill Biased Technological Change* (c'est-à-dire qu'on aurait connu un changement technique n'affectant que les travailleurs les plus qualifiés) sont relativement inopérantes. Pourquoi ? Parce que cette évolution des hauts revenus touche une fraction infime des ménages et on voit

mal pourquoi cette seule fraction infime représenterait les plus qualifiés. En général, la main-d'œuvre qualifiée ne correspond pas seulement à 0,01 % des foyers.

Il y a d'autres explications : l'idée qu'on a affaire à une économie de « stars ». C'est sans doute valable pour expliquer l'évolution des salaires des « top CEO » mais cela n'explique pas pourquoi on a observé une évolution semblable des très hauts revenus du patrimoine.

Les explications plus traditionnelles consistent à insister sur une modification des normes sociales des modes de rémunération. Cette littérature est représentée par Olivier Godechot et ses travaux sur les milieux financiers.

Mais ce qu'on constate partout sont des mouvements de reprises conjoncturelles avec une baisse très forte des taux marginaux supérieurs dans l'imposition des revenus. Vous avez là des trajectoires divergentes et les structures d'imposition ont un rôle important dans ces évolutions.

Ainsi, par exemple, les travaux sur l'Allemagne de Bach, Corneo ou Steiner, en Suède de Roine et Waldenström montrent que la plupart des pays européens connaissent exactement les mêmes évolutions que celles de la France : une hausse très importante des hauts revenus, très concentrée sur les très hauts revenus, avec une déformation de la structure des salaires. On se situe aujourd'hui sur des *trends* qui sont totalement similaires à ceux connus par les pays anglo-saxons à la fin des années 1980. On a de plus un mouvement convergent de baisse de la taxation des revenus et en particulier des revenus du patrimoine qui pourrait renforcer ces tendances. Cela pose la question de l'ampleur de la concurrence fiscale souhaitable, notamment en matière de fiscalité du patrimoine avec le problème de la mobilité du capital dans le cadre européen.

Jean-Baptiste de FOUCAULD

Nous y reviendrons éventuellement tout à l'heure. Anne-Marie Brocas va maintenant nous faire part de quelques réflexions qu'elle a menées sur le contexte européen.

Louis MAURIN

Je souhaiterais simplement préciser qu'en réalité, les inégalités de revenus aux États-Unis s'accroissent bien dès le milieu des années 1950 et non pas à la fin des années 1960-1970 si on considère le coefficient de Gini.



**Anne-Marie BROCAS**, directrice de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – DREES

Mes réflexions seront beaucoup plus qualitatives que quantitatives. Mon propos vise à présenter quelques réflexions sur cette question du « qui s'en inquiète ? » et « comment ? », à la lumière de l'expérience donnée par les débats qui entourent l'élaboration des indicateurs sociaux à Bruxelles ; indicateurs destinés à mesurer la manière dont les objectifs fixés dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne sont atteints par les différents États membres.

Pour illustrer mon propos, je retiendrai deux illustrations : la question des indicateurs élaborés dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination s'agissant des retraites et la manière dont est abordée la question de l'égalité entre hommes et femmes au niveau communautaire et les implications que cette conception peut avoir au niveau d'un État membre comme la France.

La Méthode ouverte de coordination mise en œuvre dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne conduit, dans le champ des politiques sociales, à la définition d'objectifs communs aux différents États membres. Corrélativement, elle conduit à la mise en place d'indicateurs destinés à mesurer si chaque État membre se rapproche ou s'éloigne des objectifs qui ont été fixés en commun. C'est le principe même d'une démarche qualifiée de *benchmarking* entre les différentes politiques conduites par les États européens.

Que nous enseignent les débats relatifs à l'élaboration de ces objectifs et de ces indicateurs au niveau communautaire ? Ma première illustration est la question des objectifs retenus et des indicateurs associés s'agissant des pensions de vieillesse. Parmi la multitude d'objectifs retenus dans le cadre européen, il y a un objectif de viabilité des systèmes de retraite et également un objectif dit d'adéquation du niveau des pensions. On comprend qu'il s'agit de garantir aux citoyens ou aux assurés européens un niveau satisfaisant de pension de vieillesse. Cet objectif étant posé, il s'agissait de déterminer les indicateurs qui allaient permettre de savoir si les États assuraient ou non un niveau adéquat de pension. Très rapidement, les États membres se sont accordés pour considérer qu'il était nécessaire de retenir un indicateur rendant compte de la situation au regard de la pauvreté des personnes en âge d'être à la retraite. Il n'y a eu aucune difficulté pour définir un indicateur dans lequel on comparait le taux de pauvreté des personnes de plus de 60 ou 65 ans au taux de pauvreté moyen de l'ensemble de la population de chaque État membre.

Il n'a pas non plus été difficile de retenir un indicateur comparant les niveaux de vie, pour apprécier si les pensions étaient adéquates. Il a donc également été élaboré un indicateur rapportant le niveau de vie des ménages, dont la personne de référence est âgée de plus de 60 ou 65 ans, au niveau de vie moyen des ménages dans l'ensemble de la population. L'indicateur en termes de taux de pauvreté renvoie implicitement à l'idée que les pensions sont adéquates si elles préviennent la pauvreté des personnes âgées – ce qui est un objectif assez minimaliste.

Un deuxième objectif, dans lequel les pensions ne sont pas précisément identifiées, compare le niveau de vie des personnes de plus de 60 ou 65 ans au niveau de vie général de la population – peu importe si ce niveau de vie est assuré par des pensions, des revenus du

patrimoine ou des revenus d'activité. On présume que les pensions contribuent évidemment au niveau de vie des personnes âgées, mais ce n'est pas sur elles que l'on met l'accent.

En revanche, il a fallu plus de trois ans pour que soit adopté, à l'initiative de la France, un troisième indicateur destiné à mesurer le degré d'adéquation des pensions – indicateur dit de « taux de remplacement ». Cet indicateur met l'accent sur le rôle spécifique joué par les systèmes de retraite dans le remplacement, au moment de la retraite, du revenu d'activité de la personne concernée. On se situe là dans une logique marquée par la conception bismarckienne, dans laquelle on considère que le système de retraite doit reproduire ou conserver à la retraite la situation résultant de l'activité professionnelle et donc accorder des prestations en rapport avec le revenu d'activité professionnelle précédent. C'est ainsi qu'a été adopté un indicateur dit de « taux de remplacement » dans lequel on compare à un instant donné le niveau médian de pension d'individus âgés de 65 à 74 ans au niveau médian de revenus d'activité d'individus actifs occupés âgés de 50 à 59 ans. On est bien dans une logique dans laquelle on regarde ce que le système de retraite garantit par rapport à des revenus d'activité professionnelle. On se situe dans la sphère professionnelle.

J'ai noté cet exemple – je pense qu'on en trouverait d'analogues dans d'autres types de débats sociaux – parce qu'il me paraît témoigner de préoccupations assez sensiblement différentes entre les États membres et d'appréhender de manière différente les questions qui nous sont posées : « quelles inégalités ? », « comment les traiter ? », « lesquelles nous préoccupent ? ». Au Royaume-Uni, la question principale est celle de la pauvreté des personnes âgées, soit un objectif relativement minimaliste. Cela n'empêche pas que, lorsqu'on rapporte les sommes que les Britanniques consacrent à la fonction retraite (en totalisant les fonds publics et privés) au produit intérieur brut, cette part est peu éloignée de celle que la France consacre à la protection de ses personnes âgées. Néanmoins, l'objectif politique exprimé et les termes du débat public sont notablement différents.

Dans les pays de tradition beveridgienne, qui incluent les pays scandinaves, ce qui importe est le niveau de vie des différentes classes d'âge – cela renvoie au deuxième indicateur, l'indicateur de niveau de vie. On s'intéresse moins qu'en France ou en Allemagne au rôle spécifique joué par la sphère professionnelle et son prolongement dans les systèmes de protection sociale. J'arrêterai là ma première considération sur les retraites. Je dirai simplement que ceci conduit par exemple, dans le débat français, à considérer comme totalement illégitime d'introduire une discussion sur le taux de détention de patrimoine par les personnes en âge d'être à la retraite, sur leur situation vis-à-vis du logement comparée à celle des jeunes, considérant qu'il s'agit d'un débat qui doit être totalement distingué de celui relatif à la gestion des transferts assurés par les systèmes de retraite.

Deuxième illustration : la façon de considérer l'égalité entre hommes et femmes et les politiques destinées à garantir cette égalité. On peut opposer une conception individualiste, sans doute caractéristique des pays anglo-saxons ou scandinaves dans lesquels prime l'autonomie des individus, à une conception plus familialiste, caractéristique des pays continentaux du sud de l'Europe – c'est le cas de la France, dans laquelle les individus se définissent fortement par leur inscription familiale, et où l'on admet que la situation d'un individu pourra être dépendante de son statut familial. On retrouve le dilemme habituel « liberté, égalité » mais dans lequel la dimension de liberté et d'autonomie est extrêmement importante pour la réalisation de l'égalité de situation.

Selon la première conception, chaque individu doit disposer de revenus autonomes, de revenus d'activité et de prestations sociales qui lui soient propres. Les discriminations entre hommes et femmes sont totalement prohibées dès lors qu'elles ne se justifient pas par des réalités objectives telles que la maternité. Dans la tradition familialiste – ce sont des temps un peu anciens que je décris pour ce qui est de la France –, le chef de famille apporte la subsistance de la famille. C'est le droit privé qui garantit que le partage de la richesse s'opère entre les membres du ménage. À la disparition du chef de famille, on trouve la prolongation de cette obligation privée par la puissance publique à travers l'octroi de droits dits « dérivés ». Une tentative de suppression des pensions de réversion, il y a quelques années, a suscité de vives résistances en France, qui ont conduit au maintien de ce dispositif au bénéfice des personnes veuves.

Ces écarts de conception, qui sont peut-être plus forts que les écarts entre les réalités objectives, ont empêché que la production réglementaire européenne se poursuive sur le terrain de l'égalité entre hommes et femmes. À partir de la fin des années 1980, aucune directive n'a pu être élaborée au niveau communautaire s'agissant de l'égalité entre hommes et femmes. Ces fortes tensions entre les philosophies des systèmes nationaux ont laissé le champ ouvert à la jurisprudence, qui a pu aboutir en France en 2003 à une réduction des droits qui étaient accordés aux femmes. On voit bien que l'incapacité à produire du droit communautaire peut se retourner contre des objectifs d'égalité qui sont pourtant partagés par l'ensemble des États membres.

Ces deux exemples m'amènent à évoquer trois interrogations stratégiques pour la suite de la construction de l'Europe sociale, qui est un enjeu important pour le rééquilibrage de la construction européenne, et est esquissée dans ce qu'on appelle le mini traité.

La question est de savoir si cette Europe sociale doit jouer un rôle en termes de protection des individus contre les chocs qui peuvent affecter leur trajectoire personnelle dans un contexte dit de mondialisation. La question est également ouverte de savoir si cette Europe doit jouer un rôle dans la réduction des inégalités, ce qui est effectivement la deuxième fonction classiquement tenue par nos systèmes de protection sociale. Mes trois questions sont les suivantes ; jusqu'à quel point les différences de valeur, de structure sociale, de modèles sociaux subsistent-elles réellement ? Je suis consciente d'avoir forcé le trait et que des évolutions très notables sont en cours dans les États européens. Je cite, s'agissant de la situation des femmes, les évolutions très fortes qui se produisent en Europe du Sud ou en Allemagne, et s'agissant de la France, la place qu'occupent désormais les droits universels dans notre système initialement bismarckien. Il est important d'y voir clair sur la question des différences, de leur portée et de leur réalité.

Deuxième question : si ces rapprochements existent, il y a quand même une forte dose d'hétérogénéité et des points de vue sensiblement différents sur les inégalités inévitables et celles qui doivent être corrigées. Comment construit-on une politique commune dans un contexte où il y a une forte hétérogénéité, peut-être des réalités, en tout cas des constructions sociales, voire juridiques ?

Troisième interrogation : est-il possible, dans un ensemble où existe de l'hétérogénéité, d'avancer toutefois vers une construction sociale qui nous soit commune ? Quels instruments doivent être mobilisés ? Est-ce l'instrument juridique ? Que faut-il penser de l'avenir de la méthode dite ouverte de coordination, dont on voit qu'elle produit des évolutions mais à des

rythmes relativement lents ? Faut-il davantage mobiliser des instruments à caractère budgétaire, les fonds dits structurels ou le fonds d'aide à la mondialisation ? Faut-il mobiliser des instruments par lesquels l'ensemble des États membres prennent position vis-à-vis de l'extérieur, comme vis-à-vis de la concurrence dite sociale et des clauses dont nous pourrions être porteurs au nom de l'Europe ?

Je vous remercie.

Jean-Baptiste de FOUCAULD

Nous passons sans transition de l'Europe au monde.

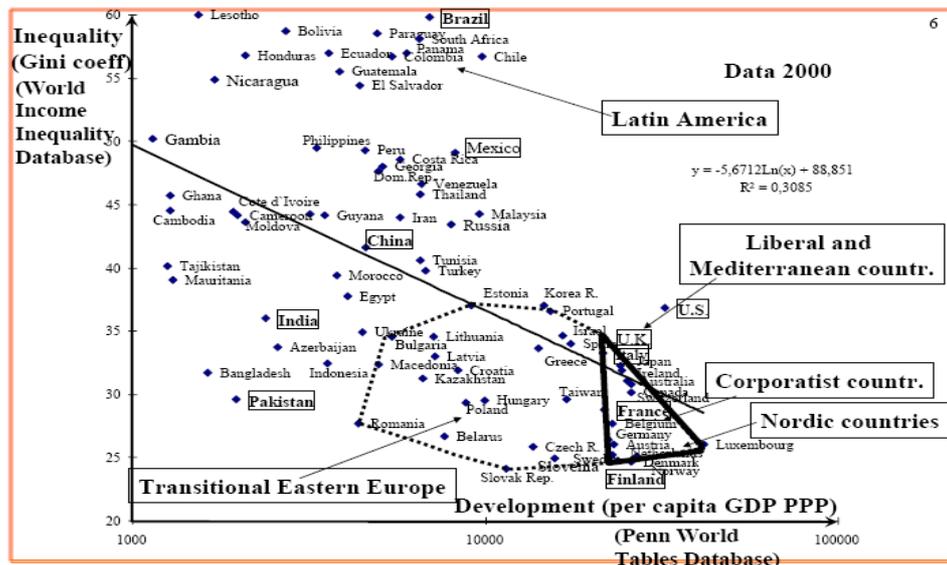


Louis CHAUVEL, professeur, Sciences Po Paris

Je vais commencer d'une façon provocatrice en posant la question directement : « Où en sommes-nous en Europe par rapport au reste du monde du point de vue des inégalités ? ».

Cette présentation est issue d'un travail présenté à l'Académie des sciences sociales de Pékin en juillet 2007 sur les problèmes de développement des sociétés européennes au début du XXI<sup>e</sup> siècle, dont les contrastes entre l'Europe et le reste du monde en termes de développement et d'inégalités économiques.

« Regarde d'abord la réalité, cherche d'abord dans la réalité des faits », dit un proverbe chinois. Considérons le graphique suivant :



Sur un plan à deux dimensions sont représentés à droite les pays les plus développés et à gauche les pays les moins développés. Vous avez un axe vertical qui traduit le degré d'inégalité économique mesuré par le coefficient de Gini. En haut à gauche, on trouve les pays pauvres et inégaux, en bas à droite, les pays riches et égaux.

Si vous considérez la plupart des pays européens, en tout cas de l'Europe occidentale, ils se trouvent à en bas à droite. Un peu plus haut se trouvent les États-Unis et tout en haut le Brésil. L'Europe des Douze – c'est-à-dire l'Europe dans laquelle s'est construit l'ensemble du débat

social, politique, économique et en termes de redistribution – est contenue dans un triangle. Lorsqu'on passe de l'Europe des Douze à l'Europe des Vingt-sept, nous avons un ensemble nettement moins homogène. La société européenne est devenue d'une autre nature. Entre les pays les moins développés et les plus développés, entre les pays les plus égalitaires et les moins égalitaires, il existe une diversité sociale. Cela est à relier avec l'impossibilité d'un SMIC européen.

L'Europe des Vingt-sept est tout autre chose que l'Europe des Douze et des Quinze. L'Europe des Douze était une Europe dont le degré d'inégalité mesuré par le rapport inter décile était à peu près celui de la France. L'Europe d'aujourd'hui est marquée par des inégalités économiques qui sont similaires à celles internes à la Tunisie. Le rapport inter décile de l'Europe des Douze – c'est-à-dire l'inégalité intra-européenne – était de l'ordre de 1 à 3 ½, nous sommes maintenant dans un rapport inter décile de l'ordre de 1 à 9. En parité de pouvoir d'achat, les inégalités seraient moins fortes.

D'un point de vue dynamique, il est intéressant de concevoir comment la France et d'autres pays européens ont évolué. Dans l'immédiat après-guerre, une société salariale s'est édiflée – on a l'exemple de la France entre 1945 et 1975 où la dynamique d'enrichissement a été marquée par une dynamique d'homogénéisation interne. La montée en puissance de tout un ensemble de droits sociaux et du paritarisme a permis l'émergence d'une société salariale de catégorie intermédiaire, marquée du point de vue des revenus par un rapport de 1 à 3 ½ en termes d'inégalité de rapport inter décile de l'ensemble de la population en France.

Pour l'ensemble de cette Europe de l'Ouest au cours des 20 dernières années, nous avons un mouvement faible de croissance des inégalités de revenus par rapport à celui du reste du monde. La situation chinoise est à cet égard particulièrement intéressante : la Chine est marquée par une dynamique de développement qui réalise en deux décennies ce que nous avons fait en deux siècles, mais dans un contexte d'explosion des inégalités. Nous sommes en Europe très protégés de cela. Le débat en termes de sciences sociales sur le bon degré d'inégalité économique fait rage beaucoup plus à Pékin ou ailleurs qu'à Paris.

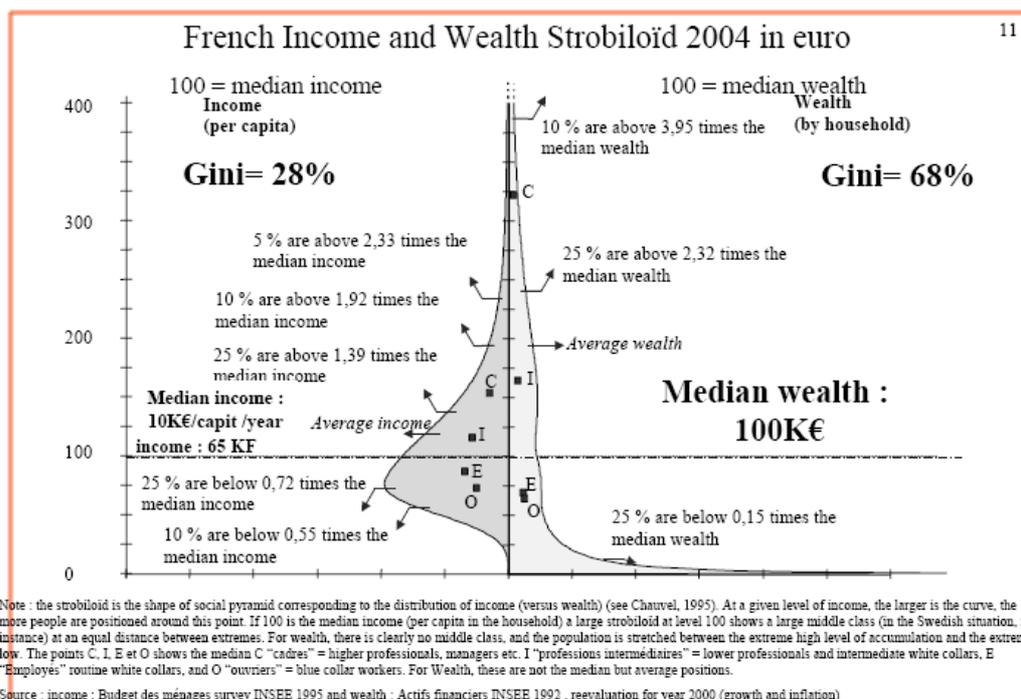
Revenons à la dynamique du monde en matière d'inégalité, notamment d'inégalité économique. La Suède est un pays marqué par une très forte homogénéité en termes de revenus disponibles par unité de consommation. Vous avez un rapport inter décile en Suède de 2,9, suite à une croissance des inégalités économiques depuis la fin des années 1990. Au Brésil, le rapport inter décile est de 1 à 24. La forme de structure sociale qui en résulte est complètement différente avec, entre les deux, les États-Unis marqués par un rapport inter décile de l'ordre de 1 à 6. Nous avons donc des structures sociales qui sont extrêmement hétérogènes sur notre planète.

La France se retrouve dans un monde très différent de celui d'il y a quinze ans. La plupart de nos partenaires économiques, culturels et politiques, sont désormais issus de mondes sociaux marqués par des inégalités économiques d'une grande intensité. La grande difficulté de l'ensemble de ces diagnostics sur la dynamique des inégalités est qu'ils sont fondés sur le revenu disponible après redistribution et *per capita*.

On peut mettre en évidence le fait que les nouvelles générations ont fait face, entre 1984 et 1999, à une explosion du coût du logement, contrairement aux générations déjà propriétaires. Dans Paris *intra muros*, lorsqu'on compare, au cours des dix dernières années, l'évolution de

l'indice des salaires (+ 8 %) à l'indice des prix du logement (+ 100 %), les opportunités d'obtenir une existence décente évoluent forcément.

Pour les nouvelles générations, se met en place une société où les échelles de revenus et de rétribution, telles qu'elles existaient voilà une vingtaine d'années, ne permettent absolument plus d'accéder aux mêmes conditions de bien-être.



Côté revenus, la société est marquée par un rapport de 1 à 3,5 entre le dixième le plus pauvre en revenus et le dixième le plus riche ; du côté du patrimoine, on observe un rapport de 1 à 70, entre le dixième le plus pauvre et le dixième le plus riche. La divergence radicale entre ce que qui est représenté sur les parties gauche et droite de la figure permet de comprendre ce qui se joue du côté des inégalités et la nécessité de considérer ensemble un compte de flux et un compte de stock.

Selon votre année d'arrivée dans le monde du travail en termes de valeur du patrimoine, selon vos conditions d'accès à un patrimoine légué par les parents ou selon vos conditions d'accès à toute autre forme de source de rétribution (stock option, etc.), les conditions d'existence divergent de plus en plus fortement.

Les nouvelles générations de moins de 50 ans ont tendance à rencontrer des difficultés alors que les nouvelles générations de seniors ont eu de meilleures conditions d'accès au patrimoine (société salariale des Trente Glorieuses, capacité d'acquisition à bon marché dans les années 1970, remboursements nettement facilités par l'inflation).

En France comme dans un certain nombre d'autres pays, nous évoluons vers une société patrimoniale. En revanche, un certain nombre d'autres indicateurs montrent qu'en termes d'entrée dans la *knowledge society* et de valorisation relative du capital culturel *versus* le capital économique, le petit capital culturel intermédiaire (dont les salariés intermédiaires de la fonction publique de niveau bac + 2 à bac + 4) fait face à une décroissance de son rendement.

Est-il bien normal que, par exemple, un jeune maître de conférences en première année d'enseignement ait un niveau de salaire de l'ordre de 1 700 euros net par mois alors qu'un jeune agrégé en classe préparatoire frise les 4 000 euros de salaire ? Si on cherche en France des inégalités au sein même de la société salariale, nous les trouvons bien évidemment. Ces inégalités sont-elles justes et que valorisent-elles ? Ce qui se joue aujourd'hui dans la société française est une valorisation croissante de l'héritage et de la rente qui pose de vraies difficultés. Cela se voit dans les enquêtes françaises du patrimoine. On constate que les primo accédants à la propriété sont de plus en plus des héritiers, c'est-à-dire des gens ayant reçu un héritage, et de moins en moins des salariés en situation d'acquérir des biens par leur travail. Ce qui pose un ensemble de questions ayant trait à la méritocratie.

Merci de votre patience et de votre compréhension.

Jean-Baptiste de FOUCAULD

Merci d'avoir ouvert le jeu de façon très large et d'avoir fixé un agenda de réflexion que le Centre d'analyse stratégique aura sûrement à cœur de poursuivre.

De la salle

Il existe une très forte corrélation entre les inégalités en matière d'éducation, en matière de capital humain dans les pays et les inégalités de revenus. Cette même corrélation a amené une équipe de chercheurs en Australie à poser les questions suivantes : « les inégalités qui relèvent des inégalités en matière de capital humain peuvent-elles être acceptées et faut-il s'inquiéter surtout des inégalités qui vont au-delà des inégalités en matière d'éducation ? ». Il faudrait introduire le capital humain dans toutes ces considérations avant de porter des jugements sur les inégalités en matière de revenus.

Jean-Baptiste de FOUCAULD

Merci beaucoup. D'autres remarques ?

Enrico GIOVANNINI

Pour lier cette session avec la précédente, je pense qu'il y a aussi un problème d'inégalité de compréhension de ce qui se passe dans la société. C'est un problème de démocratie entre ceux qui peuvent comprendre les chiffres, les graphiques, etc., et les autres qui n'ont pas cette possibilité, c'est-à-dire la formation à la compréhension des indicateurs.

Jean-Baptiste de FOUCAULD

Merci beaucoup. Nous allons conclure. J'ai remarqué dans le premier tableau qui nous a été présenté qu'il n'y avait pas beaucoup de pays riches et inégaux. Mais mon voisin de droite m'a fait remarquer : « courage, on va y arriver »... C'est ce que montraient d'ailleurs les évolutions.

À la question du critère rawlsien, on présume d'après vos propos que l'explosion des hauts revenus n'a pas été à l'avantage des plus défavorisés. Il faudrait faire un lien avec le type de fonctionnement du marché du travail : dans un marché du travail dérégulé, cela peut avoir un effet positif ; dans un marché du travail très régulé comme en Europe, cela en a sûrement moins. Le problème des critères de justice est que leurs critères de validité sont délicats.

Une question importante est de savoir si les phénomènes d'exclusion et de chômage représentent une forme quantitative d'inégalités s'ajoutant aux autres, ou s'il y a un changement qualitatif dans la nature des inégalités. C'est une question qui n'a pas été abordée. La question des inégalités doit enfin être ramenée à la question de ce qu'on entend par société juste. Ce sont des principes de justice qui doivent présider au système de pilotage que l'on veut se donner pour apprécier les inégalités. C'est une dimension plus philosophique, dans laquelle le citoyen a besoin d'être mis en situation de pouvoir juger. Dans les années 1990, au Commissariat général du Plan, nous avons publié un rapport qui s'intitulait « Inégalités 90 » dans lequel nous avons dit : « il faut lutter contre les inégalités injustes et inefficaces ».

Aujourd'hui le problème est tout à fait différent. Il faut le reconsidérer à la fois dans une perspective mondiale et en intégrant une dimension patrimoniale et de « clash d'âge » entre les groupes sociaux.

Le Centre d'analyse stratégique pourra utiliser toutes ces réflexions de façon très utile.

14 h 00

Table ronde n° 3 : « Emploi et travail, de nouvelles réalités ? »



**Présidence : Martine DURAND, directrice adjointe de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE**

La troisième table ronde de la journée s'intitule « Emploi et travail, de nouvelles réalités ? ». Pour traiter ce sujet, sont avec nous Antoine Magnier, directeur de la DARES, Dominique Méda et Serge Volkoff, tous deux du Centre d'études de l'emploi, et enfin Peter Auer du Bureau international du travail.

Ce matin, il est apparu à plusieurs reprises que l'emploi et le chômage demeurent une des préoccupations majeures des Français. Les graphiques préparés par le Centre d'analyse stratégique montrent que les Français ont plus peur que les autres Européens de perdre leur emploi et de devenir pauvre. Les Français sont aussi les plus inquiets en Europe face à la mondialisation, puisqu'ils pensent à plus de 70 % que ce phénomène représente une menace pour l'emploi et les entreprises, contre seulement 18 % au Danemark, où la majorité des habitants considère la mondialisation comme une opportunité.

Dans le même temps, les Français font partie de ceux qui, en Europe, bénéficient d'un des plus hauts niveaux de protection sociale. Les normes de protection de l'emploi sont aussi parmi les plus strictes en Europe et le niveau d'indemnisation du chômage est un des plus élevés. Il semble qu'il y ait là un paradoxe français. Ce paradoxe trouve en partie sa source dans le mauvais fonctionnement du marché du travail français face à ces nouvelles réalités que sont l'intégration croissante des économies au niveau mondial, le changement technologique et les nouvelles organisations du travail dans les entreprises.

En matière d'emploi, les performances se sont améliorées depuis une dizaine d'années mais le taux de chômage en France reste de 3,3 points supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Avec seulement 62,3 % de la population active en âge de travailler occupant effectivement un emploi, la France accuse un retard d'environ 5 points par rapport à la moyenne de l'OCDE.

En outre, le marché du travail français se caractérise par de fortes dualités. La première se situe entre chômeurs et salariés. Les salariés bénéficient d'emplois bien protégés et de longue durée : en France, on reste en moyenne dix ans dans son travail contre huit ans en Irlande et au Danemark. Cette stabilité se fait au prix d'une précarisation de la situation des chômeurs : 44 % des chômeurs sont sans emploi depuis plus d'un an en France, contre 32 % seulement dans la moyenne de l'OCDE. Deuxièmement, il y a une dualité entre les différents types de salariés. En France, les travailleurs embauchés en CDD supportent l'essentiel des ajustements de l'emploi au sein des entreprises, où cohabitent des salariés dont le statut est protégé et des travailleurs qui alternent durablement des périodes d'emploi, de chômage et d'inactivité, sans être toujours éligibles au système d'assurance chômage. Troisièmement, on constate une dualité entre différents groupes sociaux démographiques. Les salariés qui font partie du « noyau dur » du marché du travail en France sont les hommes âgés de 30 à 50 ans. Sont ainsi très pénalisés les « entrants » (en particulier les jeunes) mais aussi les moins qualifiés, les femmes et les seniors. Le problème d'emploi concerne particulièrement les jeunes et les seniors, mais aussi les personnes d'origine étrangère qui connaissent une situation très défavorable.

Je souhaiterais poser deux ensembles de questions aux intervenants de cette table ronde. Le premier porte sur cette « mauvaise » performance du marché du travail en France. J'aimerais qu'ils nous aident à en identifier les facteurs. Comment faire pour améliorer les perspectives d'emploi de groupes défavorisés sans nécessairement détériorer les perspectives de ceux qui sont en emploi ? Doit-on s'inspirer du modèle de flexicurité à la danoise, qui combine une faible protection de l'emploi, des prestations élevées et une forte culture de l'activation ? Le sous-emploi est-il une fatalité en France ? Comment peut-on remédier à ce sous-emploi qui est source de tant d'insécurité ?

La question de la qualité des emplois face à la mondialisation et aux changements technologiques doit aussi être posée. On assiste à une redéfinition du périmètre des entreprises et à une réorganisation en profondeur des systèmes de production à l'échelle mondiale. Les entreprises gèrent désormais leurs ressources humaines au plus juste pour satisfaire des modes de production en flux tendus, dits « *just in time* ». Cela entraîne des conséquences sur l'organisation du travail mais aussi sur la structure de la demande, en particulier en ce qui concerne les qualifications, les âges et les contrats de travail. D'où un certain nombre d'incertitudes sur la façon dont le marché du travail fonctionne. Les indicateurs montrent qu'en France, comme dans le reste de l'Europe, le sentiment de subir stress et mauvaises conditions de travail est assez répandu. Cela peut se lire comme un nouveau paradoxe : on aurait pu penser que le passage à une économie fondée sur la connaissance, exigeant de plus en plus des qualifications à un niveau élevé, se traduirait par de meilleures conditions de travail. C'est sur ce point que porte le second ensemble de questions que je souhaiterais poser à nos intervenants. En quoi les nouvelles technologies ou les nouvelles pratiques organisationnelles affectent-elles les conditions de travail et la structure de la demande en termes de qualifications et de compétences ? Quelles sont les implications pour les travailleurs âgés ? Le sentiment de stress provient-il d'une plus grande intensité de travail et de la difficulté à concilier travail et vie familiale, en particulier pour les femmes ?

Pour nous aider à répondre à ces questions, Antoine Magnier va commencer par dresser un portrait de la France en matière d'emploi. Dominique Méda ébauchera ensuite certaines pistes de réflexions et de solutions. Peter Auer présentera son expérience en matière de flexicurité. Nous terminerons avec Serge Volkoff, qui nous parlera plus précisément des conditions de travail et des nouvelles réalités du travail.



### Antoine MAGNIER, directeur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – DARES

En guise d'introduction, je souhaite revenir sur les principaux éléments de constat concernant la situation de l'emploi et du marché du travail en France. Ces éléments figurent dans le document de travail *Les réalités sociales françaises à l'aune européenne*, publié par le Centre d'analyse stratégique. Il me paraît utile d'y revenir pour comprendre les défis et les orientations actuelles des politiques publiques en matière d'emploi et du marché du travail en France. Volontairement, je n'aborderai pas dans cette courte introduction les questions de conditions de travail qui seront abordées par Serge Volkoff, ni les questions d'inégalité, d'immigration ou d'intégration, qui font l'objet d'autres tables rondes.

Je souhaiterais organiser mon propos en trois temps : tout d'abord, les grandes tendances et la situation actuelle de l'emploi ; ensuite, les faiblesses du marché de travail français qui singularisent notre pays en Europe ; enfin, brièvement, les nouveaux défis auxquels nous sommes confrontés.

Concernant le premier point, on observe, de manière générale, une trop faible progression de l'emploi sur une longue période. Aujourd'hui, il y a un peu plus de 25 millions de personnes en emploi en France, ce qui correspond à une hausse de 20 % seulement depuis le début des années 1970, avec une longue période de faible progression jusqu'au milieu des années 1990 puis une accélération au cours de la seconde moitié des années 90. Cette faible progression de l'emploi sur une longue période a conduit à une hausse puis à une stagnation du chômage à un niveau élevé jusqu'aux dernières années. Certes, depuis deux ans, on note une baisse assez sensible du chômage, même si elle reste entourée d'incertitude, compte tenu des difficultés de mesure (si on regarde le nombre de demandeurs d'emploi inscrit à l'ANPE, la baisse selon les différentes catégories varie entre 500 000 et 700 000 depuis le milieu de l'année 2005).

Une grande tendance est partagée par la plupart des pays européens : un déclin de l'emploi dans l'agriculture, ainsi que dans l'industrie, qui reflète à la fois les gains de productivité et l'externalisation d'un certain nombre de tâches et, relativement, une forte progression tendancielle du secteur tertiaire. La France se distingue toutefois des autres pays européens au sens où l'on observe simultanément une forte hausse tendancielle de l'emploi dans le secteur tertiaire *marchand* et une progression tendancielle de l'emploi dans le tertiaire *non marchand*, à savoir essentiellement les secteurs de l'administration, de la santé, de l'éducation et de l'action sociale.

Concernant l'emploi par taille d'entreprise, un peu plus du tiers de l'emploi se situe en France dans les entreprises de plus de 250 salariés, près du tiers dans des entreprises de moins de 20 salariés. Les petits établissements jouent donc un rôle prépondérant dans l'évolution de l'emploi.

Une autre tendance renvoie à la baisse tendancielle de l'emploi *non salarié* – avec le recul du secteur agricole –, même si celle-ci tend à s'estomper ces dernières années, ce qui s'explique par un redressement très net des créations d'entreprises en France. Pour l'emploi salarié, on constate une hausse assez forte des emplois à durée déterminée et de l'intérim sur longues périodes. Aujourd'hui, les contrats à durée indéterminée représentent 86 % de l'emploi salarié dans le secteur privé, les emplois à durée déterminée 11 %, l'intérim 3 % (donc 14 % pour le CDD et l'intérim). Néanmoins, les contrats à durée déterminée et l'intérim représentent environ les trois quarts des embauches aujourd'hui en France. Ceci concerne dans une large mesure les primo-accédants, notamment les jeunes.

À cela s'ajoute la hausse tendancielle du taux d'activité des femmes. Les fluctuations conjoncturelles de l'emploi concernent essentiellement l'emploi masculin, la hausse du taux d'activité des femmes étant continue sur la période. Elle s'est accompagnée d'une forte hausse de l'emploi à temps partiel : 8 % des salariés du secteur privé était à temps partiel au milieu des années 1970, contre 18 % aujourd'hui. Les salariés à temps partiel dans le secteur privé sont à 83 % des femmes et une femme sur trois en emploi travaille à temps partiel.

L'évolution de l'emploi varie fortement selon les régions, ce qui reflète, sur longues périodes, des différences de dynamisme tant démographique que socio-économique d'une région à l'autre.

Pour terminer sur la situation conjoncturelle, les créations d'emploi dans l'ensemble de l'économie se sont élevées à un peu plus de 280 000 en 2006 selon les dernières estimations de l'INSEE, et pourraient atteindre 340 000 à 350 000 en 2007. C'est une hausse assez sensible qui renvoie aux niveaux très élevés qui prévalaient au tournant des années 2000. Le déclin dans l'industrie se poursuit à un rythme ralenti. On constate également une bonne tenue des emplois dans la construction et une accélération des créations d'emplois dans les services.

Je reviens maintenant à nos particularités : notre situation se caractérise par un taux de chômage comparativement élevé qui nous place en queue de peloton dans l'Union européenne. La France est à la traîne en matière de chômage des jeunes – le taux de chômage des jeunes est de 17 % en 2005 – et des non-diplômés. Une particularité concerne le taux de chômage par diplôme : le taux de chômage des personnes diplômées du supérieur (ayant effectué des études de plus de deux ans dans l'enseignement supérieur) est un peu plus élevé que celui des personnes ayant fait des études supérieures courtes, ce qui renvoie aux difficultés spécifiques de notre secteur universitaire.

La situation française se caractérise par un taux d'emploi qui est comparativement faible, 62,3 % d'après les dernières données de l'OCDE pour 2006, loin de l'objectif de Lisbonne (fixé à 70 %). Lorsqu'on regarde le taux d'emploi en France des personnes d'âge intermédiaire, notre situation n'est pas comparativement défavorable à celle de la plupart des pays industrialisés. Nos problèmes viennent essentiellement d'un taux d'emploi comparativement faible pour les jeunes et pour les seniors. Pour les premiers, l'interprétation des chiffres est cependant compliquée par le fait que nous avons un système d'alternance et d'apprentissage

relativement peu développé comparativement à d'autres pays comme l'Allemagne. Nous avons aussi peu d'étudiants qui travaillent pendant leurs études. Cela vient pénaliser notre taux d'emploi des jeunes mais, abstraction faite de ces deux facteurs, il n'en demeure pas moins que nous avons en France des difficultés particulières. S'agissant du taux d'emploi des seniors – un peu plus de 40 % –, nous sommes très loin de l'objectif de Lisbonne : les taux d'emploi sont près de deux fois plus faibles que ceux des pays nordiques affichant les meilleures performances.

Une autre particularité tient à la durée moyenne comparativement élevée du chômage en France. Selon les derniers chiffres de 2005, l'ancienneté moyenne au chômage portant sur les chômeurs au sens du BIT reste de 13 à 14 mois en France. C'est considérablement plus que dans certains pays et c'est une caractéristique qui rend problématique les situations de chômage dans notre pays.

Ces difficultés en matière de taux de chômage et de taux d'emploi en France se combinent, assez paradoxalement, avec des difficultés de recrutement dans d'assez nombreux secteurs de l'économie (la construction, l'hôtellerie, les cafés et les restaurants, l'industrie, l'informatique, le secteur bancaire et celui des assurances).

Tandis que le nombre d'heures travaillées par personne employée est relativement faible dans l'Union européenne, la France se situe en dessous de la moyenne européenne, et très en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE – même si les données portant sur les heures travaillées sont toujours difficiles à comparer d'un pays à l'autre.

Autre caractéristique, on constate en France une certaine atonie de la négociation salariale. Celle-ci se fait essentiellement au niveau des entreprises, le gouvernement ayant une politique active de soutien à l'emploi et au revenu des personnes peu qualifiées, via notamment la fixation du salaire minimum. La réduction du temps de travail et un mouvement de convergence des différents minima salariaux ont conduit à une hausse du salaire minimum horaire de plus d'un tiers depuis la fin des années 1990. Cela s'est traduit par une augmentation très sensible de la part des salariés rémunérés au SMIC (environ 1 salarié sur 7 est rémunéré au SMIC), ce qui s'accompagne de conséquences négatives sur les carrières salariales, voire sur les incitations à la formation professionnelle.

Un dernier constat de faiblesse renvoie aux disparités géographiques persistantes en matière de chômage, avec notamment des bassins d'emploi traditionnellement industriels qui font face depuis de nombreuses années à des taux de chômage élevés. Cette caractéristique n'est pas propre à la France ; elle dénote des problèmes liés à la mobilité de la main-d'œuvre, que l'on retrouve également dans un certain nombre de pays européens.

À partir de cet ensemble de constats, je vois essentiellement trois nouveaux défis auxquels il faut répondre : le vieillissement démographique ; la mondialisation ; les nouvelles technologies et l'économie de la connaissance. Le vieillissement démographique n'est pas simplement un problème qui concerne les finances sociales. C'est aussi un problème de croissance, avec des effets spontanés défavorables sur les taux d'activité et sur la croissance économique. Au niveau des entreprises, cela signifie un renouvellement nécessaire des effectifs dans les années à venir, qui ne conduira cependant pas spontanément à une baisse du chômage si nous ne parvenons pas à améliorer l'appariement entre les offres et les demandes d'emploi. Sous réserve que les tendances en matière de croissance et de partage de la tendance sectorielle se poursuivent au cours des dix prochaines années, ce sont 750 000 emplois par an

qui seront à pourvoir du fait de départs et de cessations d'activité. Les cessations d'activités pourraient atteindre 600 000 personnes par an (voir les travaux de prospective à l'horizon 2015 du CAS et de la DARES<sup>1</sup>). Cela correspondra à un nombre important de postes à pourvoir à la fois sur des métiers qualifiés (cadres, informaticiens, cadres administratifs et cadres commerciaux) et sur des métiers peu qualifiés de services à la personne. Par ailleurs, la mondialisation et l'économie de la connaissance sont des phénomènes qui risquent d'aggraver les inégalités entre salariés ayant des niveaux de qualification différents, et les inégalités entre les territoires.

Martine DURAND

Merci. Je passe la parole à Dominique Méda qui va ébaucher quelques pistes en termes de politiques publiques pour répondre à ces défis.



### Dominique MEDA, sociologue, Centre d'études de l'emploi

Je voudrais revenir sur la position spécifique de la France en matière de place du travail, en particulier sur l'importance accordée par les individus au travail. Je reviendrai également sur la question de l'insécurité de l'emploi, celle de la qualification et celle de l'emploi des femmes.

Sur la place du travail dans la vie des Français, je trouve intéressant le paradoxe selon lequel les Français sont à la fois les plus nombreux en Europe à dire que le travail est très important, et les plus nombreux à dire qu'il doit prendre moins de place. Quand on regarde les différentes enquêtes européennes, on voit en effet que les Français sont les premiers à dire que le travail est « important dans leur vie » – sans que l'on sache très bien ce que signifie cette expression. Ils sont également les premiers à dire : « nous voudrions que le travail occupe moins de place dans nos vies ». C'est un paradoxe sur lequel nous travaillons avec Lucie Davoine au CEE.

La France est aussi un pays où les attentes dites « post-matérialistes », c'est-à-dire les attentes en termes d'intérêt du travail, de relations agréables au travail, d'ambiance au travail, sont très fortes, notamment chez les jeunes. Pourquoi ce paradoxe ? Quelles sont les explications qui lui sont en général apportées ? Thomas Philippon propose de résoudre cela avec la qualité des relations sociales : il explique que les attentes des personnes sont déçues parce que les relations sociales sont mauvaises. D'autres types d'explication montrent que le travail en France est trop contraignant. Les Français sont encore les premiers à dire que, quand ils rentrent à la maison, ils continuent à penser au travail. Le problème français serait celui d'une mauvaise organisation du travail.

Un premier élément de réponse tient à la place accordée au travail. Ainsi, pour une partie importante des individus, les espoirs qui sont mis dans le travail ne sont pas comblés et risquent de se traduire par un retrait de l'activité pour certains d'entre eux. C'est ce que nous avons vu dans les travaux que nous avons réalisés avec Claudia Senik à partir de l'enquête

<sup>1</sup> Cf. *Les métiers en 2015*, Rapports et Documents n° 6, Centre d'analyse stratégique et DARES, la Documentation française, 2007.

de l'INSEE « Histoire de vie/construction des identités » : dire que le travail est une partie essentielle de son identité est spécifique aux professions intellectuelles supérieures, aux indépendants ou aux cadres. Cela n'est en aucune manière le fait des ouvriers et des employés, notamment peu qualifiés, pour lesquels le travail n'apparaît plus du tout comme une composante essentielle de leur identité : quand on leur demande « qu'est-ce qui vous définit le mieux ? », les ouvriers et les employés ne citent pratiquement pas le travail. Comme l'ont montré Amossé et Chardon dans l'exploitation de la même enquête, les non-qualifiés sont aujourd'hui dans une position de retrait. De manière générale, nous sommes dans un pays où les attentes portées sur le travail sont infiniment plus grandes qu'ailleurs, et sont infiniment plus déçues qu'ailleurs. On en revient au problème des aspirations dans la construction des perceptions subjectives. La satisfaction au travail en France serait-elle moins forte parce que les attentes sont énormes ? Les espoirs mis dans le travail sont peut-être trop intenses, comparés à d'autres pays, comme le Danemark et le Royaume-Uni, où l'importance accordée au travail est beaucoup plus faible. Il est nécessaire pour les entreprises de prendre en considération ces attentes si elles ne veulent pas voir se développer des situations de désespoir.

Un second élément de réponse tient au sentiment très fort d'insécurité des Français par rapport à la possibilité de conserver leur emploi. C'est un des enseignements du sondage spécial réalisé pour la circonstance : quand on demande aux Français, « si vous perdiez votre emploi, est-ce que vous considérez que vous pourriez en retrouver un facilement et qui correspondrait aux mêmes compétences ? », leur réponse est similaire à celle des citoyens des quatre pays de l'Est, qui sont les plus pessimistes. Le sentiment d'insécurité de l'emploi est très fort et la croyance dans sa capacité à pouvoir trouver un emploi équivalent, très faible. Nos faibles performances en matière de chômage de longue durée, de transitions de CDD en CDI, notamment pour les personnes les moins qualifiées, enferment certaines personnes dans des situations de précarité. La France n'a pas réussi à mettre en œuvre la politique de sécurisation des trajectoires professionnelles dont on parle pourtant depuis des années.

À travers les nombreux rapports produits et les différentes controverses sur la question de la protection de l'emploi et de la sécurisation des trajectoires professionnelles, s'est formée une vision de ce qu'il faudrait faire ou de ce que pourrait être une « voie française ».

Il est nécessaire de passer d'une protection des emplois à la protection des personnes, parce que certaines procédures – par exemple le licenciement pour un motif économique – sont complexes, mais surtout parce qu'elles sont inefficaces (si on regarde le taux de reclassement de certains Plans de Sauvegarde de l'Emploi – PSE) et inégalitaires. On protège un petit nombre de personnes en PSE mais tous les autres licenciés, pour motif économique ou pour motif personnel, ou les fins de CDD, ne sont pas protégés. S'il est nécessaire de passer de la protection des emplois à la protection des personnes, la suppression ou la suspension des garanties qui entourent la rupture du CDI n'apparaît pas comme la bonne solution. Supprimer la possibilité pour le salarié de recourir au juge ou supprimer la nécessité pour l'employeur de donner un motif à la rupture est contraire à nos engagements internationaux : cela a été rappelé par la Cour d'appel de Paris en juillet 2007 à propos du CNE (Contrat Nouvelle Embauche). C'est contraire aussi à ce qui se pratique dans la plupart des pays. Recourir à un surcroît de négociation, dans la suite de ce que l'on a fait en matière d'accord de méthode ou d'accord de GPEC (Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences), serait plus adapté : c'est constituer les mutations économiques et les réorganisations en un objet de négociation et d'accord.

Une politique de sécurisation des trajectoires professionnelles performantes passe également, si on regarde les réussites européennes actuelles dont celles des pays nordiques, par la mise en œuvre d'un accompagnement individualisé. Individualisé, cela veut dire un référent pour chaque chômeur, et reposant sur des institutions décentralisées : le Danemark revoit régulièrement le découpage administratif pour se rapprocher le plus possible du demandeur d'emploi. Cela veut dire aussi des institutions coordonnées, bienveillantes et bien dotées en moyens (au Danemark, c'est un conseiller pour trente demandeurs d'emplois) ; des institutions qui se mettent au service des personnes. Cela signifie enfin une indemnisation du chômage généreuse, où les gens sont bien couverts et qui couvre beaucoup de personnes. En France, il y a 45 % des demandeurs d'emploi qui ne sont pas indemnisés.

Une telle configuration peut-elle être mise en œuvre en France, avec un civisme ou une confiance plus faible qu'ailleurs – ce que montrent les travaux de Cahuc et Algan – et un taux de syndicalisation bien plus faible que celui en vigueur dans les pays nordiques ? Le principe de la reconnaissance mutuelle entre acteurs sociaux et partenaires sociaux existe depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour le Danemark, et le début du XX<sup>e</sup> siècle pour la Suède. Résoudre cette question suppose de considérer avec sérieux les peurs françaises. Le fait que les Français soient attachés à la protection de l'emploi s'explique par leur crainte d'être victimes d'un « marché de dupes », où ils auraient la flexibilité sans avoir la sécurité. L'histoire sociale française est riche de telles situations : lors de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, on a fait espérer aux gens qu'il y aurait beaucoup de créations d'emplois. Plus récemment – c'est une enquête que vient d'achever le Centre d'études de l'emploi – nous avons montré que, dans le CNE, lorsqu'il y avait une rupture, la prime contractuelle de 8 % n'était presque jamais donnée.

Quelles sont les solutions ? Pour essayer de casser ce mécanisme de peur, il faudrait peut-être d'abord donner des droits aux personnes, dont la mise en œuvre reposerait sur des institutions réformées : un droit à l'accompagnement efficace, un droit à une véritable formation tout au long de la vie, un droit à la reconversion, un droit à une indemnisation généreuse. Cela pourrait permettre de fonder des engagements réciproques, comme c'est le cas dans les pays nordiques, et si nécessaire d'éventuels assouplissements. Il me semble qu'une des solutions serait d'engager la réforme de la représentativité syndicale et de l'accord majoritaire proposée par le Conseil économique et social, qui redonnerait peut-être confiance aux Français dans leurs institutions et les organisations syndicales.

Concernant le problème de la qualification, le rapport du BEPA met très bien en évidence les nouvelles contraintes que la société de la connaissance fait peser sur les individus et la société. Le sociologue Esping-Andersen a bien montré qu'aujourd'hui, le fait de ne pas disposer du niveau minimal de qualification condamne les personnes à une piètre qualité de vie et à une carrière misérable. Un tel niveau est nécessaire du point de vue de la justice mais aussi du point de vue de l'efficacité de la société, pour que la société ne s'épuise pas ensuite en coûts de réparation. Il est absolument nécessaire d'améliorer le niveau de qualification en France : notre population active est moins bien formée, moins qualifiée par exemple que celle des pays nordiques. Nous continuons à sortir chaque année 120 000 jeunes sans diplôme ni qualification, auxquels s'ajoutent plus de 90 000 qui vont se perdre dans les premières années d'université. Nous ne permettons pas aux individus d'avoir une seconde chance pour acquérir la formation dont ils auraient besoin.

Des rapports, depuis une dizaine d'années, nous disent bien ce qu'il faut faire. Le dernier exemple est le rapport du Sénat consacré à la formation professionnelle : il présente un panorama complet de la situation et montre les différentes dispositions qu'il faudrait mettre en œuvre (conférence des financeurs, pilotage par la région, comptes épargne-formation), et qui permettraient aux individus d'être à la fois assistés dans leur entrée sur le marché du travail puis tout au long de leur vie.

À cela s'ajoute la question de l'emploi des femmes. Les inégalités restent flagrantes en Europe, concernant à la fois le partage des tâches domestiques et familiales et l'emploi des femmes. En France, on continue à se voiler la face en disant que tout va bien puisqu'on a de bons taux de fécondité et de bons taux d'emploi féminin. Seulement, les taux d'emplois féminin masquent que le taux de certaines femmes, notamment les femmes qui ont de jeunes enfants, est bien moins élevé. La carrière des femmes et la qualité de leurs emplois sont moins bonnes que celles des hommes et il y a là une profonde injustice. Comment sortir de cette situation ? Comment se fait-il que depuis dix ans tout le monde sache qu'il faut mettre en œuvre un vrai service public de la petite enfance et un nouveau congé parental qui désincite moins les femmes peu diplômées à l'activité ? Comment se fait-il que nous n'arrivions pas à mettre ces réformes en œuvre ? Avec Hélène Périvier nous avons chiffré leur coût : si nous voulions permettre à toutes les femmes de rentrer sur le marché du travail et de confier leurs jeunes enfants à des modes de garde (crèches, assistantes maternelles, écoles), on devrait passer d'un montant de 1,3 à 1,7 % du PIB consacré à la garde des enfants de 0 à 6 ans alors que le Danemark y consacre 2,7 %. Pourquoi ne mettons-nous pas en œuvre de telles solutions ?

Je voudrais conclure sur le nouvel État-providence auquel Esping-Andersen nous invite, avec une stratégie d'investissement social dans le capital humain et dans les ressources d'avenir. Esping-Andersen montre très bien que, si nous voulons nous en sortir, notamment en accroissant le niveau de qualification de la population, des moyens très importants doivent être mis en œuvre dès le plus jeune âge de l'enfant. Certains économistes disent même que les mesures prises à un âge plus avancé n'ont aucun intérêt. Mettre de telles mesures en œuvre, dès le premier âge des enfants, voilà ce qu'il est possible de faire (sur ce point d'ailleurs, le Centre d'Analyse stratégique a produit un rapport<sup>1</sup>). Je termine par une question qui est adressée non seulement à la recherche mais à l'ensemble des acteurs : comment se fait-il que nous savons depuis dix ans ce qu'il faut faire, et ne le faisons pas ? Merci beaucoup.

Martine DURAND

Merci, Dominique Méda. D'après vous, il y aurait donc beaucoup de blocages dans la société française, et les solutions seraient bien identifiées et connues, mais ne seraient pas mises en œuvre. Peut-être Peter Auer va-t-il nous apporter quelques éléments de réponse, en particulier sur le rôle des partenaires sociaux dans ce paysage.

---

<sup>1</sup> *Les dotations en capital pour les jeunes*, Rapports et Documents n° 9, Centre d'analyse stratégique, la Documentation française, 2007.



### Peter AUER, économiste, Bureau international du travail (BIT)

Quand le BIT a commencé à réfléchir sur le fonctionnement des marchés du travail, c'était pour trouver des solutions aux mauvais résultats de la France et de l'Allemagne. Cela nous a amené à étudier les pays qui présentaient un taux de réussite apparemment beaucoup plus important que la France. Certains, les petits pays de l'Europe surtout, avaient des taux d'emploi très élevés (autour de 70 % et plus – soit un taux de près de 10 points plus élevé qu'en France) et un taux élevé d'emplois de bonne qualité (au Danemark, par exemple, 60 % des emplois sont considérés comme de bonne qualité par rapport au salaire, aux conditions de travail, à l'accès à la formation, etc.). C'est ainsi que nous avons été conduits à examiner la question de la flexicurité qui est maintenant un axe politique majeur de la Commission européenne et des pays membres de l'Union européenne.

Sommes-nous pour autant incités à penser qu'un pays doit prendre un autre comme modèle ? Cela me semble impossible. Ce ne sont pas en effet des modèles au sens où une administration aurait imaginé un modèle complet qu'elle aurait plaqué sur une réalité sociale existante. Chaque pays a des dispositifs qui se sont construits au cours du temps, certains ayant la chance de se trouver à un moment donné dans une configuration qui semble efficace : le contexte de mondialisation accrue pousse à privilégier des structures de marché de travail qui vont dans le sens d'une certaine flexicurité.

Une structure de marché du travail qui répondrait aux exigences de flexicurité aurait trois principales caractéristiques. Elle a d'une part un système de protection de l'emploi non pas faible en soi, mais *relativement* faible par rapport aux autres pays. C'est important parce que si on dit « faible », certains ajouteront d'emblée : « il faut supprimer toutes les protections contre les licenciements, puisqu'elles sont responsables des mauvais résultats ». Cela n'est pas vrai dans l'absolu : même au Danemark, on trouve une protection de l'emploi assez considérable, mais elle est *relativement* plus flexible que dans d'autres pays. Elle peut l'être parce que cette flexibilité est compensée par un second élément qui est une protection sociale conséquente, cette combinaison étant un élément-clé du modèle et de la réussite de ces pays. À ces deux éléments s'ajoute un troisième, extrêmement important : un dialogue social efficace.

Si on compare la France à ces pays selon ces trois caractéristiques, c'est au niveau du dialogue social que la différence est la plus grande. En France, le dialogue social n'est pas très développé. Or il joue un rôle considérable dans les modèles de flexicurité. Les Danois procèdent un peu différemment des Allemands parce que les branches sont relativement fortes, que les régions sont aussi très fortes, mais c'est un partenariat social partout. En France, si les partenaires sociaux avaient des positions plus proches, étaient plus disposés à discuter, mais aussi à établir des accords solides, l'État n'aurait pas à intervenir autant. L'État intervient en France comme un « super » partenaire social tripartite à lui seul : il impose son point de vue aux syndicats, ce qui serait moins possible en Allemagne ou dans les pays relevant davantage du modèle de flexicurité. Cette intervention n'est évidemment jamais exclue : historiquement, on observe aussi dans ces pays des interventions de l'État lorsqu'il y a des faiblesses du côté des partenaires, mais cela ressemble davantage à un partenariat social. C'est un des enseignements majeurs à retenir lorsqu'on compare la France à d'autres pays ayant des modèles de flexicurité.

Pour conclure, on ne peut jamais transposer un modèle d'un pays à l'autre, mais on peut reprendre certains éléments. En France, il est possible de s'appuyer sur la politique européenne et ses recommandations pour réformer. Par exemple, passer d'une protection de l'emploi vers la protection des personnes – point que Dominique Méda a soulevé – est loin d'être anodin et dénote une vraie révolution. Cependant, une faible protection de l'emploi ne signifie pas aucune protection d'emploi : c'est bien autour et vers l'emploi stable qu'il faut aménager les protections – ce qui apparaît très bien dans les propositions de la Commission et qu'il convient de garder à l'esprit. Ce n'est pas l'abandon de l'emploi stable qui va tout résoudre, mais plutôt l'aménagement des périodes de transitions entre deux emplois stables.

Martine DURAND

Merci. Je donne la parole à Serge Volkoff.



**Serge VOLKOFF**, directeur du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail, Centre d'études de l'emploi

Je souhaite interroger les termes du questionnement qui nous réunit autour de cette table ronde : « Emploi et travail, quelles nouvelles réalités ? ». S'agit-il vraiment de « nouveautés » ? S'agit-il vraiment de « réalités » ? J'examinerai deux points : le premier est la question du *corps au travail* - le document du BEPA évoque une diminution générale du travail manuel - le deuxième est l'idée très répandue, y compris dans certaines recherches scientifiques, d'un *recul des travaux routiniers* et d'un *développement de l'autonomie*.

Ces deux idées étaient déjà présentes dans un document produit il y a une dizaine d'années dans cette enceinte, qui s'appelait *Le Travail dans vingt ans*. C'était le produit des réflexions de toute une série de commissions, réunies sous l'égide du Commissariat au Plan. Ce livre a été publié sous la direction de Jean Boissonnat, en 1995. Ce qui était frappant dans cet ouvrage, c'est qu'il laissait une place assez modeste aux conditions de travail. Les deux idées dominantes sur ce sujet étaient d'une part, celle d'une « dématérialisation du travail », au sens où il y aurait une distance plus grande entre les corps des personnes et leur travail ; d'autre part, celle d'un recul du travail répétitif et d'un développement d'autonomie (« le travail de chaîne n'a pas disparu, mais il y a un recul de la pression hiérarchique parce que le travail se fait de plus en plus en temps réel »).

Or des travaux de recherche – s'appuyant sur des enquêtes statistiques qui sont maintenant multiples, solides et convergentes (dont les enquêtes de la DARES et des recherches de terrain) – démontrent que ces deux idées ne sont pas acquises. Sur le corps au travail, la plupart des items dans les enquêtes « conditions de travail », dans l'enquête Sumer etc., montrent qu'il y a des pourcentages considérables et parfois croissants de salariés qui ont des postures pénibles dans le travail, qui sont exposés à des solvants, qui doivent porter des charges lourdes, etc. Pourquoi faudrait-il penser qu'il y a diminution du travail manuel ? D'où vient cette idée ? De la diminution numérique des emplois industriels, dont vient de parler Antoine Magnier ? Dans le tertiaire, il y a des aides-soignantes, des caissières de grand magasin, des personnels de nettoyage, des policiers, toute une série de métiers dans lesquels

le corps est engagé. La diminution de l'emploi industriel n'est pas en soi un motif de diminution ou de l'extinction du travail manuel (voir par exemple sur le travail ouvrier ou de « type » ouvrier, l'ouvrage de Stéphane Beaud et Michel Pialoux, *Retour sur la condition ouvrière*). L'autre raison pour laquelle les exigences physiques seraient censées reculer, mais ne reculent pas beaucoup, est l'automatisation et la mécanisation. Or les aides à la manutention ne sont pas forcément utilisées, et la robotisation ne fait pas forcément disparaître les sollicitations du corps au travail. L'idée que le corps n'est plus mobilisé au travail est fautive. Cette pénibilité physique joue peut-être en partie un rôle dans l'écart constaté entre attente et réalité du travail dont parlait Dominique Méda. On s'attend en France à trouver un univers de travail qui ne sollicite pas trop le corps, qui ne fatigue pas trop, qui ne fait pas trop mal ; or énormément de tâches aujourd'hui dans le monde de la production laissent des traces, fatiguent, usent ou blessent le corps.

Sur la routine ou l'autonomie, que nous disent les travaux statistiques et les recherches menés sur les évolutions de l'organisation du travail ? Le travail se fait « de plus en plus en temps réel » : l'ensemble des travaux sur ce qu'il est convenu d'appeler « l'intensification du travail » le montre (voir l'ouvrage collectif *Organisation et intensité du travail* paru en 2006 chez Octarès). La production s'adapte au plus juste à la demande, et les effectifs à la production. Cela se traduit par une « hybridation » de contraintes de rythme de natures différentes : des contraintes de l'industrie et des contraintes de commerce – au lieu de se trouver respectivement implantées dans l'industrie et les commerces – s'entrecroisent dans l'ensemble des milieux professionnels. Les flux tendus, les petites séries, le client qui attend, son camion qui est dans la cour, etc., sont « entrés » dans les usines et de plus en plus d'ouvriers considèrent qu'ils ont à répondre à la demande, alors que ce n'était pas une caractéristique de leur travail il y a quinze ou vingt ans. En sens inverse, pour les professions de vente, ou avec guichet, etc., s'est mise en place, avec l'informatique, une série de contrôles et de normes de production quasiment « industrielles ».

Il est exact qu'il y a un appel à l'autonomie et un certain recul de la routine, mais cette évolution se produit dans un contexte où il faut de plus en plus se dépêcher, où cette pression temporelle réduit l'espace des choix possibles dans la réalisation du travail, dans la possibilité de se concerter avec des collègues, de préparer le travail, d'apprendre, de se former, etc. Un des hiatus que pointait Dominique Méda, sur les différences entre attente et satisfaction, se situe là. On m'en demande plus en termes de responsabilité, pourquoi pas ? Mais ai-je les moyens de bien réfléchir à ce que je fais et d'assurer la qualité de mon propre travail ? Souvent, la réponse est négative, en particulier parce qu'on n'en donne pas le temps aux personnes.

Si ces deux éléments, la moindre pénibilité physique et les progrès de l'autonomie, sont débattus, quel lien peut-on établir avec les politiques d'emploi et avec les politiques publiques plus généralement ? Cela a beaucoup à voir avec l'emploi. Antoine Magnier rappelait les problèmes de recrutement. L'évolution des conditions de travail et les déceptions qui en découlent constituent un des facteurs de difficulté de recrutement dans certains secteurs. Un autre exemple est la réduction du temps de travail. Il est probable qu'en France, dès les lois Robien mais aussi au moment des lois Aubry sur la RTT, on a manqué une occasion de questionner les conditions de travail et son organisation. Aujourd'hui on a « la chance » d'avoir un débat social sur les retraites qui posent les questions de conditions de travail. Ce rendez-vous est extrêmement important : il montre que les connexions entre conditions de travail et politiques de l'emploi sont à établir et non pas à écarter.

Sur ces différents points, les comparaisons France/Europe ne montrent pas notre pays dans une position singulière. Du point de vue des efforts physiques, d'après les enquêtes européennes de la fondation de Dublin, nous serions plutôt mal placés sur les items de charges lourdes, postures pénibles, ou d'obligation de faire beaucoup de déplacements à pied. Régulièrement, les enquêtes de Dublin se succédaient et nous mettaient treizième ou quatorzième (dans l'Union européenne à 15), avec la Grèce toujours placée derrière la France ; aujourd'hui, les pays est-européens sont également derrière nous. Sur ces aspects de pénibilités physiques, avec toutes les éventuelles difficultés d'interprétation (ce sont des petits échantillons – 1 500 personnes par pays), ces enquêtes ne nous plaçaient pas très bien. Cependant, la relative stabilité de l'exposition à la pénibilité physique n'est pas une spécificité française puisqu'elle se retrouve dans tous les pays industrialisés. C'est la même chose pour l'intensification du travail. Nous sommes renvoyés aux questions de politiques publiques, éventuellement spécifiquement françaises, ou de systèmes de négociation. Les questions de conditions de travail demandent des dispositifs assez particuliers : le droit du travail et les négociations interprofessionnelles ne suffisent pas, il est nécessaire d'avoir également des régulations locales, appuyées certes par une volonté politique générale. Or, dans le fonctionnement du marché du travail et du système de négociation à la française, tous ces éléments ne vont pas de soi. Merci de votre attention.

[Martine DURAND](#)

J'ai une question pour Peter Auer. Il nous a expliqué que les conditions n'étaient peut-être pas réunies pour calquer le modèle nordique à la situation française. Or il y a d'autres exemples de pays européens qui ont adopté une certaine forme de flexicurité, avec une approche un peu différente. J'aimerais que vous nous parliez du modèle autrichien qui, peut-être, s'adapterait mieux au système français.

[Peter AUER](#)

Merci. Je suis Autrichien, donc merci pour cette question. L'Autriche s'est mise tard à la flexicurité. Le pays a connu une période extrêmement dure – avant la guerre, il y avait une guerre civile –, les relations sociales autrichiennes en restent marquées. Les conditions étaient réunies pour que les personnes se mettent à discuter ensemble. Ainsi, le dialogue social en Autriche est important. Par exemple, un dispositif qui a été négocié chez nous relève de cette approche de flexicurité : c'est la prime de départ. Elle a été élargie à tous et est devenue « portable », pour soutenir la mobilité des travailleurs. Un autre exemple est celui des organisations intermédiaires qui jouent le rôle d'intermédiaires sur les marchés de travail : elles ont notamment géré les restructurations de la sidérurgie d'une manière efficace. Concrètement, les travailleurs peuvent faire appel à cette structure, même s'ils perdent leur emploi une deuxième fois. Ce sont deux éléments du modèle autrichien, en plus du dialogue social, qui peuvent avoir valeur d'exemple.

[Jean-Yves BOULIN](#)

Il est possible de faire le lien avec les deux premières tables rondes, en particulier sur la question du bien-être. La difficulté en France à avoir un taux d'emploi à peu près équivalent aux autres pays comparables, en particulier chez les jeunes et les plus âgés, reste pour moi un grand mystère.

La question du temps de travail – non pas comprise dans sa norme hebdomadaire mais dans sa capacité à être un levier pour les transitions, comme c'est le cas en particulier dans les pays nordiques –, a été un peu occultée : en France, on a débattu seulement sur la norme hebdomadaire (35 heures ou pas 35 heures). Tout ce qui renvoie à l'organisation du temps sur l'ensemble de la vie n'a pas été exploité : or c'est un des éléments importants du point de vue des conditions de travail et de la gestion de l'articulation entre vie au travail et vie personnelle. Par ailleurs, l'accès à la formation dans les pays nordiques n'a rien de comparable à celui qui existe en France : dans de nombreux pays, on dispose de comptes épargne-temps de long terme (*long term working time account*), tandis qu'en France, cet outil n'est pas utilisé, ou est mal utilisé. Si l'on avait effectivement des possibilités de transition, ne serait-ce pas une façon de mettre un peu le corps et l'esprit au repos, et de réconcilier le Français avec le travail et le « hors travail » ?

#### De la salle

Je voulais simplement demander à Serge Volkoff et éventuellement à Dominique Méda s'ils ont une opinion sur le contrat de travail unique, c'est-à-dire sur une protection de l'emploi qui varierait selon l'ancienneté.

#### Marc MOUSLI

J'ai deux questions. La première porte sur les différences entre les PME et les grandes entreprises. Dans les grandes entreprises, par exemple, on a des CHSCT (comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Le CHSCT est sans doute l'un des organismes de concertation qui a le plus de pouvoir ; encore faut-il qu'il y en ait un dans l'entreprise et que ceux qui le composent – notamment les représentants du personnel – soient bien formés.

La deuxième question est plus générale. Les politiques publiques en France semblent s'acharner à préserver des emplois de basse qualification, alors que dans certains pays, au contraire, on a fait une chasse effrénée aux basses qualifications. Par exemple, il y a un travail considérable à accomplir pour réhabiliter, pour reconnaître, pour payer, pour qualifier les métiers d'aides à la personne. On sait qu'on peut se passer rapidement des caissières de supermarché, un des métiers les plus décriés, puisqu'on peut faire des caisses automatiques comme cela existe déjà dans un certain nombre de pays. Ce n'est pas le cas des métiers d'aide à la personne, par exemple. N'y a-t-il pas un effort important à faire pour supprimer les basses qualifications ?

#### Serge VOLKOFF

D'abord sur le contrat de travail unique. Dans toute réflexion sur les questions de contrat de travail, sur sa pérennité, etc., il me semble qu'on prend insuffisamment en considération la question des collectifs de travail. Quand on intervient sur des questions de conditions et d'organisation du travail dans les entreprises, beaucoup de voies d'amélioration, de préservation de la qualité des conditions de travail, passent par les formes de collaboration et de coopération entre salariés. Quand les contrats de travail, les statuts, etc., sont très disparates, et notamment que des personnes sont amenées à travailler avec d'autres qui n'ont pas du tout le même avenir dans l'entreprise, le fonctionnement des collectifs s'en ressent.

De façon générale, un usage des temps et des heures – à condition de le combiner avec des aspects de contenu du travail, d'organisation du travail et à nouveau de répartition des tâches et vie des collectifs – est une voie précieuse d'amélioration, certainement des conditions de travail et probablement aussi des conditions d'emploi. J'en profite pour formuler une critique contre la disparition de la préretraite progressive, et la manière dont elle a été supprimée sans dispositif alternatif, au moment de la réforme des retraites en France en 2003. Peut-être ce dispositif qui intéressait 15 000 à 20 000 personnes chaque année méritait-il d'être amendé. Nous avons connu des salariés, souvent dans les professions extrêmement dures physiquement et en termes d'horaires, pour lesquels cette mise en place progressive d'un temps partiel en fin de carrière était très satisfaisante. Les employeurs, après avoir hésité, ont été très contents : ils trouvaient que c'était une manière correcte d'aménager les fins de carrière de certains de leurs salariés. La prise en compte des modalités de temps de travail dans des réflexions à la fois sur les itinéraires et sur les conditions de travail est importante.

Les grandes entreprises ont des modalités de régulation des questions de conditions de travail à l'aune de leur taille, liées évidemment à l'existence d'institutions comme les CHSCT, etc. Mais les petites entreprises ont, sur une partie des problèmes que j'ai soulevés, une plus grande capacité de visibilité des problèmes de conditions de travail ou de santé au travail (y compris pour le chef d'entreprise lui-même), parce qu'elles sont plus près du terrain. C'est parfois dans les petites et moyennes entreprises qu'on trouve des solutions originales. La grande difficulté est que les PME sont elles-mêmes sous le boisseau de contraintes extérieures, qui ne leur donnent pas les marges de manœuvre pour résoudre correctement ce type de problèmes.

#### Dominique MÉDA

Sur la question du temps de travail, les pays nordiques nous donnent des pistes de réflexion. Je prends deux exemples : je trouve intéressant qu'au Danemark, à la différence de la France, les jeunes commencent à travailler tôt. C'est inscrit dans les conventions collectives, donc ils ne travaillent pas n'importe comment et au bout de quelques années, ils peuvent retourner à l'université. En outre, commencer à travailler leur donne des « points » pour entrer à l'université. Il y a une espèce de fluidité entre les deux sphères qui permet de réfléchir tout au long de la vie, à la différence de ce qui se passe chez nous. En France, si, à 20 ans, on n'a pas tout réussi, c'est fini, il n'y a pas de deuxième chance. D'où l'intérêt de dispositifs qui permettent cet horizon plus long.

Le deuxième exemple est celui de la Suède. Plutôt que de raccourcir le travail de façon hebdomadaire, ce pays a préféré instaurer des « droits à congé », des droits à usage unique dans toute la vie de travail. Lorsqu'ils ont des enfants, hommes et femmes peuvent prendre des congés pour s'en occuper. Il y a également des congés pour s'occuper des vieux parents. Bref, il existe différents types de congés et cela permet, là encore, de répandre sur toute la vie active les différentes contraintes et de lisser en quelque sorte la vie active.

Sur la question du contrat de travail unique, je me sens plutôt proche des conclusions du Conseil d'orientation de l'emploi. Lors d'une récente manifestation organisée par le CAS sur cette question, Raymond Soubie disait lui-même que cela ne lui semblait pas une solution extraordinairement intéressante. On a besoin des CDD, même s'il y a un mésusage aujourd'hui et des abus, et le problème du marché du travail ne tient pas dans la difficulté à rompre le contrat de travail. L'indicateur de l'OCDE le montre bien : le fait que la France soit placée parmi

les pays les plus rigoureux en matière de protection de l'emploi ne vient pas du CDI mais des contrats temporaires et des licenciements économiques.

Sur la question des basses qualifications, c'est un point de vue nordique de dire qu'il faut essayer d'éradiquer les travaux les moins qualifiés et que le meilleur rempart contre le chômage c'est évidemment la formation. Cela ne veut pas dire qu'il faut imposer à tout le monde dix années de formation ; cela veut dire qu'il faut absolument donner à chacun une bonne qualification. Dans les pays nordiques, il y a un accord des partenaires sociaux, organisations syndicales et patronales qui me semble tout à fait intéressant. Avoir des emplois bien qualifiés, c'est permettre à chaque personne d'avoir un bon salaire, et c'est permettre à l'ensemble du pays de bien se placer dans la division internationale du travail.

#### Antoine MAGNIER

Je voudrais apporter quelques éléments pour nuancer l'impression de blocage et de faiblesse du dialogue social, puis revenir sur la question du contrat unique.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises ces dernières années en vue de stimuler le dialogue social. J'en vois essentiellement deux sur les sujets d'emploi. La première est la loi de modernisation du dialogue social qui a été votée en janvier 2007 et qui, dorénavant, amène le gouvernement en place à solliciter systématiquement des négociations des partenaires sociaux lorsqu'ils souhaitent modifier de manière significative le Code du travail. La deuxième initiative récente qui tend à favoriser ce dialogue social est la création du Conseil d'orientation pour l'emploi en 2006. Au cours de la période actuelle, nous vivons une forte intensification de la négociation sociale, avec de nombreux projets de mesures ou de réformes qui sont discutés. Le gouvernement a organisé trois conférences sociales ces dernières semaines : une sur les conditions de travail, une autre sur les questions d'égalité professionnelle homme/femme. La conférence sur les questions d'emploi et de pouvoir d'achat, avec de nombreux projets de réforme qui s'articulent autour de quatre axes : concilier la hausse du pouvoir d'achat des salariés tout en favorisant une évolution maîtrisée du coût du travail pour les entreprises ; moderniser le système public de l'emploi et réformer la formation professionnelle ; réformer la législation du travail ; mener des politiques pour stimuler, rehausser sensiblement les taux d'emploi des seniors.

Le contrat de travail unique est une idée qui a été soulevée et mise en avant par des économistes. Les craintes que nourrissent les partenaires sociaux et un certain nombre d'experts à ce sujet est un problème de compatibilité avec le droit international et le risque d'aboutir à une situation inverse à celle que l'on escomptait.

Sur la question des basses qualifications, les allègements de charges sociales ciblés sur les bas salaires sont un des principaux piliers de la politique de l'emploi en France. On y consacre aujourd'hui près de 20 milliards d'euros, soit 1,1 % du PIB chaque année en France. C'est tout à fait conséquent, et c'est le reflet d'une incapacité de notre système de formation initiale et de formation continue à relever sensiblement les qualifications de la main-d'œuvre. Aujourd'hui, nous avons encore 130 000 jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification ou sans diplôme. Nous avons encore un nombre important de travailleurs peu qualifiés.

La plupart des études montrent que les politiques d'allègements de charges ciblées sur les bas salaires ont eu une réelle efficacité en matière d'emploi, notamment celles menées de 1993 à 1997, qui ont permis de réduire assez sensiblement le coût du travail des entreprises. Les

allégements de charges qui ont suivi, à partir de la fin des années 1990, avaient une vertu plus défensive. Ils ont été décidés en accompagnement de la politique de réduction du temps de travail et de la politique de convergence vers le haut des SMIC multiples qui en a découlé. C'est une politique originale qui permet de concilier une évolution assez favorable du salaire minimum sans trop pénaliser l'employabilité des travailleurs peu qualifiés. C'est quelque chose qui peut également servir d'enseignement pour d'autres pays.

Martine DURAND

Effectivement, les analyses de l'OCDE montrent que cette politique de baisse des charges sur les bas salaires a été sans doute efficace en termes de création d'emplois. Mais elle a probablement atteint ses limites. On est arrivés à un point où on ne créera pas beaucoup d'emplois supplémentaires en allégeant à nouveau les charges sur les bas salaires car elles sont déjà très basses au niveau du SMIC (on bute sur le niveau du SMIC). Or le SMIC ayant augmenté de manière assez considérable, la question du coût du travail pour les peu qualifiés risque de se poser.

Peter AUER

À propos du contrat unique, il est intéressant de noter qu'en Allemagne, dans le contrat de coalition entre le parti conservateur et le parti social-démocrate, on a conclu d'instaurer un contrat unique. Ils ne l'ont jamais réalisé parce que personne n'en veut.

On est quand même dans une phase de changement paradigmatique par rapport à tout ce qui concerne le temps passé au travail. Il y a dix ans, on aurait dit : « oui, on peut travailler moins et toucher plus ! ». Aujourd'hui on dit : « vous travaillez plus, mais vous touchez moins ! ». Maintenant, on observe plutôt un allongement du temps passé au travail par rapport à la retraite, et une réduction des congés, etc. Est-ce que les fondamentaux économiques l'exigent, ainsi que le financement du *welfare system* ? Si oui, cela est justifié. Mais n'y a-t-il pas une pensée idéologique derrière cette tendance qui ne permettrait plus, d'une certaine manière, de penser l'autre alternative, celle du « travailler moins pour mieux vivre » ?

Martine DURAND

À ce titre, sur la question de la distribution du travail sur le cycle de la vie, on connaît bien en France le slogan selon lequel « il n'y a qu'une génération au travail ». Il y a une expérience intéressante qui est menée actuellement aux Pays-Bas sur les points de transition, qui consiste à constituer un capital temps et/ou argent sur lequel on peut tirer au moment où on refait des études, au moment où on a des enfants, etc. Le problème avec ces systèmes – ils ont aussi été testés en Australie et au Canada – c'est qu'ils sont très difficiles à mettre en place. L'expérience montre que, pour l'essentiel, on accumule du temps pour pouvoir partir plus tôt à la retraite. Dans tous ces pays, les gens souhaitent sortir plus tôt du marché du travail. On n'a pas envie de travailler à un âge plus avancé même si, aux Pays-Bas, le taux d'emploi des seniors est plus élevé qu'en France. Pour qu'un tel système fonctionne véritablement et ait la capacité de répondre à la demande de temps à ces points de transition, il faut mettre en place tout un jeu d'incitations.

Jean-Yves BOULIN

Un problème est l'individualisation des comptes épargne-temps. Il y a matière à négociations entre les partenaires sociaux sur leur mutualisation. Je pense par exemple au protocole social européen qui pourrait mutualiser le compte épargne-temps au sein d'une branche.

Suzanne ANSTETT

Je suis de la Direction de la population et des migrations. J'ai trouvé très intéressant le paradoxe entre la situation de la France et le sentiment qu'en ont les Français. Il y a une première réponse dans les propos de Serge Volkoff, et dans ce mal-être au travail pour les gens qui ont des conditions de travail difficiles. Il y a un autre malaise des jeunes diplômés qui ne trouvent pas d'emploi ou qui mettent du temps à s'insérer et se retrouvent dans des emplois qui ne sont pas à la hauteur de leur formation et de leurs espérances. C'est une dimension de la souffrance au travail, peut-être psychologique ou de positionnement qui n'est pas dans le travail physique. Par ailleurs, dans certains secteurs, il peut y avoir de la satisfaction même s'il y a une souffrance physique du corps – par exemple, on a une identité au travail plus forte quand on construit des bâtiments. Il me semble que, dans des pays cités en modèle, la Grande-Bretagne et les États-Unis, où il n'y a pas d'allégements, on compte beaucoup plus d'emplois de petits services. Comment expliquez-vous cela ? Si on supprime des emplois de basse qualification, comment certaines personnes vont-elles trouver leur place sur le marché du travail ?

Martine DURAND

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, la plupart du temps, ces emplois ne sont pas des emplois pérennes. Ce sont des emplois tremplins qui permettent d'évoluer. Ils sont occupés par des étudiants, des jeunes ou même par des personnes âgées qui reviennent sur le marché du travail. Ce ne sont pas des emplois dans lesquels on reste enfermé.

Jean-Philippe BIRON, Sénat

Quelle peut être une politique de formation rapide pour, dans un premier temps, répondre à toutes les offres d'emplois non satisfaites ? Comment mettre au travail un bassin d'emplois, encore mal quantifié, comprenant des jeunes et des « pas encore vieux » ?

Martine DURAND

Ce pourrait être le sujet d'une prochaine table ronde. Merci.

15 h 30

Table ronde n° 4 : « Immigration, intégration, quels défis ? »



**Présidence : Dominique SCHNAPPER, sociologue, membre du Conseil constitutionnel**

Dominique SCHNAPPER

Cette dernière table ronde s'intitule « Immigration, intégration, quels défis ? ». J'ai écrit un livre pour expliquer que l'intégration ne concerne pas seulement les immigrés et que c'est seulement dans la vie publique, sociale ou politique qu'on lie le problème de l'immigration à celui de l'intégration. Dans leur grande sagesse, les organisateurs ont eu raison de faire ce lien, puisque c'est dans ces termes que le problème est posé.

Avant de donner la parole aux membres de la table ronde, je voudrais rappeler que le problème de l'intégration ne concerne pas seulement les immigrants et leurs descendants, mais l'ensemble des sociétés démocratiques en général. Nous allons parler du problème de l'intégration des immigrés et de leurs descendants mais il faut toujours garder à l'esprit que ce problème n'est pas spécifique à cette catégorie particulière. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les descendants d'immigrants sont unanimes à refuser le terme, ne voyant pas pourquoi il leur est réservé, alors qu'il s'agit d'un problème général de nos sociétés.

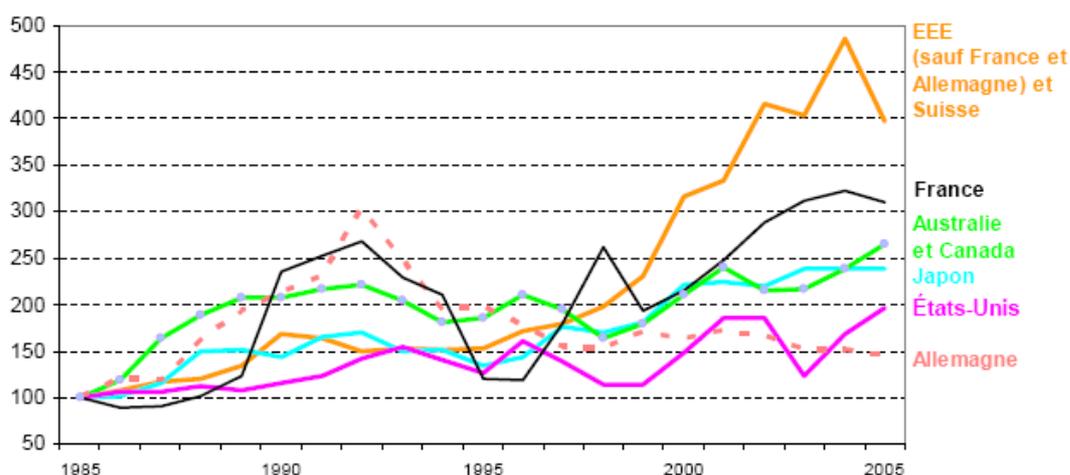


### Jean-Pierre GARSON, chef de la division des Migrations internationales, OCDE

Dans le cadre des travaux menés à l'OCDE, c'est l'intégration sur le marché du travail des immigrés et de leurs enfants qui importe. J'ai sélectionné pour cette présentation quatre défis concernant les principaux enjeux des migrations pour les pays de l'OCDE.

L'immigration a beaucoup augmenté ces 15 dernières années dans l'espace européen. Nous le voyons sur ce graphique, dans lequel j'ai fait figurer à part la France et l'Allemagne pour montrer deux pays qui ont une longue tradition migratoire. Eux aussi sont dans cette dynamique de croissance, l'Allemagne ayant certainement eu beaucoup plus d'immigrés après la chute du mur de Berlin. On parle toujours de l'Australie, du Canada, des États-Unis mais en termes de croissance et d'accélération de la migration, l'Europe est très nettement en tête, notamment l'Europe du Sud.

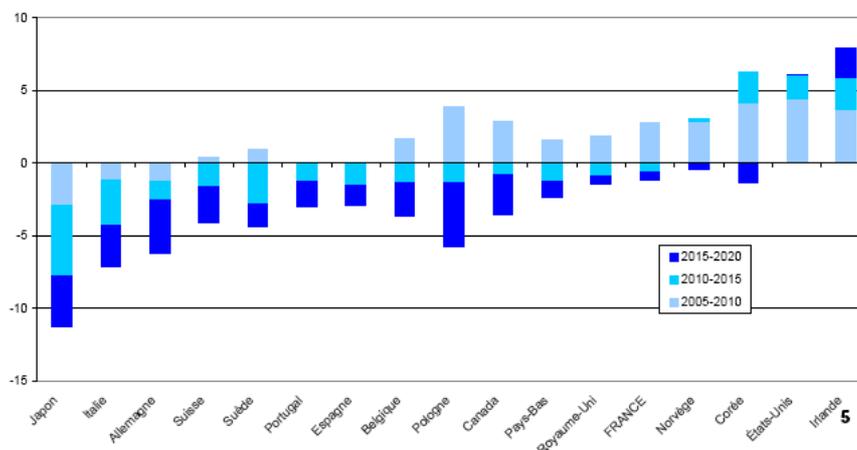
**Flux d'entrées vers les pays de l'OCDE, 1985-2005**  
1985 = 100



On parle beaucoup de politique sélective, de migration choisie, de migration subie, etc. Que constate-t-on ? En ce qui concerne les flux d'entrées par catégorie de migration dans les pays de l'OCDE au cours de ces dernières années, la migration de travail est relativement moins importante que la migration familiale. Il existe aussi des migrations à caractère humanitaire. Ces flux de migration familiale et de migration pour raisons humanitaires concernent tous les pays de l'OCDE, y compris ceux qui ont mis en place des politiques migratoires sélectives comme le Canada ou l'Australie. Dans le cas particulier des États-Unis, c'est la préférence familiale qui est l'élément prédominant de la politique migratoire vis-à-vis des migrants permanents. Tout cela pour dire que si on veut faire de la migration sélective, il y a de fortes chances que cela s'ajoute aux courants migratoires traditionnels : on ne peut pas penser en termes de substitution. Par ailleurs, il n'est pas toujours facile de sélectionner les immigrés et encore moins les immigrés qualifiés. Ils sont plus mobiles parce qu'ils ont plus d'opportunités pour aller chercher des emplois. Il ne s'agit pas seulement de les attirer mais aussi de les retenir. Tout le monde veut des immigrés qualifiés, et donc la compétition est grande entre les pays de l'OCDE pour les attirer.

Le deuxième défi, c'est le vieillissement des populations. Cette question doit être traitée sous l'angle d'une vision internationale. Si on étudie l'immigration, il ne faut pas la limiter à l'Europe. Le champ migratoire est beaucoup plus large. La France est concernée par ce vieillissement mais la période qui sera la plus difficile commencera à partir de 2015. Le graphique suivant vous donne en comparaison internationale l'évolution de la population, en supposant qu'on aura une migration nette nulle. On ne prend pas en compte ici une accélération très forte de la migration. On s'aperçoit que dans certains pays, notamment en Europe du Sud, en Allemagne, au Japon, la population n'aurait pas augmenté sans la migration.

Variation de la population active en supposant une migration nette nulle sur les périodes considérées, 2002-2020  
Pourcentage de la population en 2005



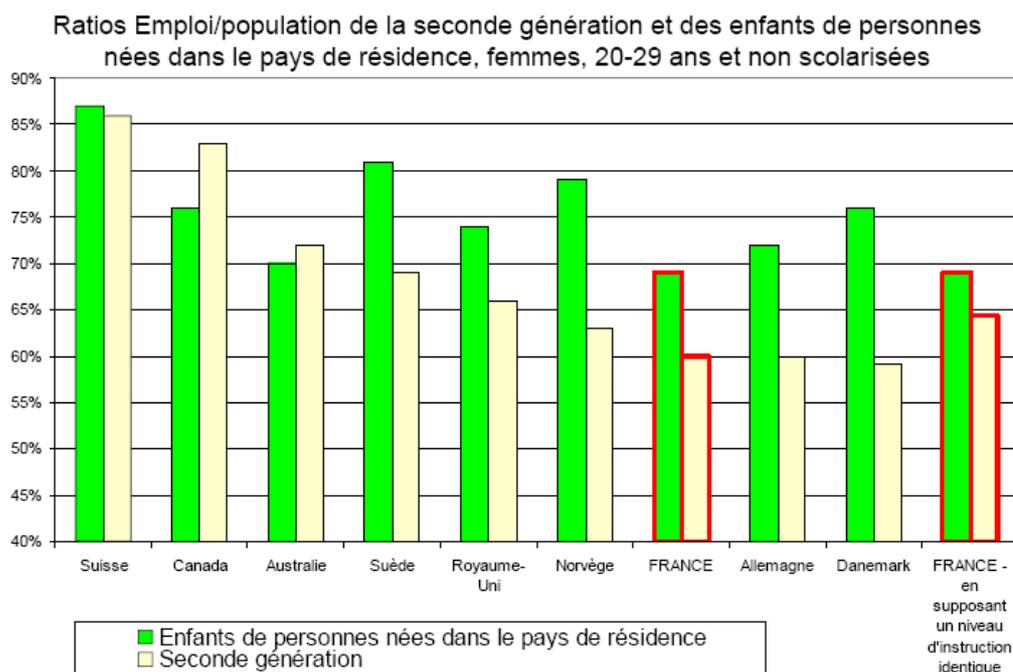
Le troisième défi, c'est celui de l'inactivité, du chômage et de la surqualification. On a parlé tout à l'heure de la surqualification. Lorsque l'on compare les personnes nées dans le pays et celles nées à l'étranger, on constate que les immigrants qualifiés sont plus exposés aux risques de chômage. À l'OCDE, nous avons plutôt tendance à utiliser des données sur les immigrants et non sur les étrangers. Cela permet de faire des comparaisons avec d'autres pays notamment les États-Unis, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. On voit que le taux de surqualification diminue avec la durée de séjour. Il reste encore un écart entre les gens nés dans le pays et ceux nés à l'étranger. Les raisons sont multiples : difficulté de reconnaître les diplômes, les expériences passées, et aussi un phénomène de discrimination.

Le quatrième et dernier défi, à mon sens le plus important, est l'intégration des secondes générations. Un indicateur de l'intégration est la réussite des enfants d'immigrants. Les immigrants ont eu un parcours peut-être différent parce qu'ils sont arrivés dans des conditions économiques différentes, avec des profils différents etc. Qu'avaient-ils en tête pour la plupart ? Améliorer leurs propres conditions, mais surtout les conditions de vie de leurs enfants, leur santé, leur éducation, etc. Si cela ne réussit pas, c'est peut-être qu'il y a un problème. Dans certains pays, si on compare la première génération des 15-64 ans avec la seconde génération des 20-29 ans, on constate que les jeunes ne sont pas bien insérés sur le marché du travail, surtout ceux de la seconde génération.

Performances des immigrés et des  
secondes générations (circa 2004)

	Différence de taux d'emploi entre les personnes nées dans le pays de résidence et la population immigrée	
	Première génération (15-64)	Seconde génération (20-29)
Australie	6	0
Allemagne	11	11
États-Unis	1	2
Royaume-Uni	9	10
France	6	11
Italie	-6	na
Suisse	7	1

En Australie, apparemment, ce problème est réglé. En Allemagne, les difficultés sont fortes pour la première et la deuxième génération, de même qu'au Royaume-Uni. Aux États-Unis, cela ne s'améliore pas, mais les difficultés sont de faibles ampleurs. En France, cela s'aggrave un peu d'une génération à l'autre. C'est un paradoxe puisque la plupart des immigrés qui sont arrivés au cours des Trente Glorieuses ne possédaient pas un niveau d'éducation élevé ; la situation ne s'améliore pas pour leurs enfants qui sont pourtant nés et ont été éduqués en France. L'Italie est un cas à part parce que la migration massive est relativement récente et qu'elle reste encore une migration de travail. Cela ne veut pas dire que les Italiens travaillent moins que les immigrés. Cela veut dire qu'on est dans une phase migratoire différente. C'est pour cela que toutes les comparaisons qui voudraient que la France ait une politique espagnole ou italienne méconnaissent l'histoire des migrations et des vagues migratoires. On voit aussi qu'au Danemark, qui connaît une excellente situation en matière d'emploi, l'insertion des immigrés et des première et seconde générations ne se fait pas dans de bonnes conditions. On pourrait en revanche décerner un satisfecit à la Suisse, en dépit des thèmes relativement hostiles aux immigrés qui ont marqué la récente campagne électorale.



En conclusion, il faut essayer de trouver de bonnes pratiques. À l'OCDE, nous avons fait des études approfondies par pays sur l'intégration des immigrés sur le marché du travail en Australie, au Danemark, en Allemagne, en Suède et en Belgique. Nous allons bientôt étudier la situation de la France, ensuite celle du Portugal et prochainement des Pays-Bas, de la Suisse et du Royaume-Uni. Une image assez représentative de ce qui se passe dans l'OCDE. Il est clair que parmi les bonnes pratiques, les meilleures sont celles qui parviennent à mettre très vite les jeunes – ceux de la seconde génération comme les immigrés qui viennent d'arriver – sur le marché du travail. Les cours de langue sont une bonne chose, mais il ne faut pas que cela dure longtemps parce que les gens restent loin du marché du travail.

Il est important de favoriser le parrainage et de continuer à développer des politiques de diversité. Il faut mettre en place des passerelles pour permettre à ceux qui sont sortis des systèmes scolaires de revenir vers l'emploi, pour améliorer les qualifications de ceux qui ont un déficit de qualification, et pour mieux utiliser le capital humain de ceux qui sont déclassés – tout particulièrement dans les pays où il y a beaucoup de réfugiés. Dans notre publication annuelle *Perspectives des migrations internationales*, vous trouverez un chapitre sur cette question de la surqualification des immigrés.

L'intégration des enfants d'immigrés est un enjeu majeur pour les pays européens et notamment pour la France. Les obstacles à surmonter sont nombreux. Il faudrait peut-être commencer par avoir un discours plus nuancé sur la migration. Certains discours font des dégâts, chez les immigrés qui sont déjà là et leurs enfants, et chez ceux qui pourraient éventuellement venir. Dans des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, on recherche activement des immigrés qualifiés mais relativement peu s'y installent. Au Pays-Bas, il y a aussi beaucoup de sorties de Néerlandais qualifiés chaque année.

Certaines situations nécessitent des mesures d'urgence, qui relèvent du registre de la discrimination positive. Il faut prendre la mesure de ces situations et y consacrer suffisamment de moyens pour éviter qu'il y ait des générations en échec d'une part, et un désinvestissement dans l'éducation et les valeurs de la société d'autre part.

Dominique SCHNAPPER

Merci beaucoup d'avoir situé le cas français dans une perspective élargie.



### Patrick BUTOR, directeur de la Population et des Migrations

La France est effectivement un pays de vieille immigration. Elle se déroule chez nous depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au point que plus d'un tiers de la population a un proche ancêtre immigré. Le nombre d'immigrés s'élève à 5 millions de personnes dont 3,5 millions d'étrangers. Cela représente 8 % de la population, soit le double de la moyenne mondiale mais avec un flux qui est très inférieur aux flux de nos voisins. La présence migratoire est historiquement très ancienne mais le contexte actuel n'est pas celui d'une forte migration.

Un défi essentiel auquel nous n'avons pas à répondre est le défi démographique. Si nos voisins européens doivent faire fortement appel à l'immigration, c'est parce qu'ils font face à un problème de dénatalité et de vieillissement accéléré. Au contraire, le taux de fécondité des Françaises n'a cessé d'augmenter dans la période récente. Il s'élève quasiment à deux enfants par femme. Ainsi est-on sûr que la population active va augmenter au moins jusqu'en 2030. Nous n'allons pas connaître d'effondrement comme nos voisins espagnols, allemands, tchèques ou italiens. Ceci est un atout très positif. Une idée reçue à cet égard est de dire que notre bon taux de fécondité est dû à notre population immigrée. Ceci est faux, puisque sur 100 enfants nés en France sur la période 1991-1998, 8,6 % ont leurs deux parents immigrés et 8,5 % ont un des deux parents qui est immigré. L'immigration intervient au maximum pour 17,1 % dans le fait que nous ayons une fécondité meilleure que nos voisins.

Beaucoup de nos voisins ont un solde migratoire négatif pour les métiers qualifiés. C'est le cas des Britanniques qui perdent en solde net 150 000 personnes par an à cause de l'importance des départs vers les États-Unis, le Canada et l'Australie ; c'est aussi le cas des Néerlandais. La France est encore la seule à avoir un solde migratoire positif, y compris pour les métiers qualifiés. Nous avons donc globalement une situation qui nous donne *a priori* la possibilité de choisir notre immigration. Or, à l'inverse, on constate que l'immigration qui vient en France n'est pas une immigration choisie par les entreprises mais une immigration choisie par les conjoints, c'est-à-dire par les migrants des années précédentes. En effet, l'immigration familiale représente toujours le principal motif d'entrée à caractère permanent sur le territoire français, avec près de 74 % en 2006 et même une légère progression de 4,5 % par rapport à l'année précédente. Cela représente en tout 99 000 personnes qui sont venues au titre des migrations familiales l'an passé. Le regroupement familial au sens strict est très minoritaire, puisqu'il correspond à moins de 20 % des entrées avec 18 000 bénéficiaires.

Les regroupements familiaux correspondent en partie seulement à une situation où les étrangers font venir leur famille. Contrairement à ce que signifie le mot « regroupement », dans les deux tiers des cas – selon une étude récente faite à l'INED par Xavier Thierry – les étrangers vont chercher un nouveau conjoint et vont se marier au pays. Il ne s'agit donc pas d'une famille qui préexistait, mais d'une famille qui se constitue à l'occasion du regroupement familial.

Un autre mouvement fort est le mariage de Français avec des étrangers. Ce sont près de 58 000 personnes qui ont été admises à ce titre en 2006 ; c'est donc l'essentiel des migrations permanentes en France. Il ne faut pas être victime d'un effet d'optique. Il s'agit pour les deux tiers d'enfants d'immigrés qui vont se marier au pays d'origine de leur parent. Ce sont des mariages qui sont beaucoup plus des mariages endogames qu'exogames ou réellement mixtes.

Peut-être que Madame Tribalat aura des vues plus récentes, mais d'après des chiffres, qui sont assez anciens, il y a en France 25 % des filles d'immigrées algériennes qui se marient avec des Français d'origine. Cela paraît peu mais nous serions parmi les meilleurs d'Europe en la matière. En Allemagne, il y aurait uniquement 2 % des filles d'immigrées turques qui se marieraient avec des Allemands, et en Grande-Bretagne pratiquement aucune fille d'origine pakistanaise qui se marierait avec des Anglais. Même si le score n'est pas très élevé, il est quand même parmi les meilleurs d'Europe en matière de véritable mariage mixte.

Si on regarde l'origine géographique de ces migrants familiaux, le flux des Africains ne cesse d'augmenter. Il est passé de 49 % de l'ensemble de flux en 1995 à 63 % l'an passé. Si on décompose au sein de l'Afrique, le flux des Maghrébins a augmenté assez faiblement, passant de 34 % à 39 %. Celui des Subsahariens, quant à lui, a plus que doublé, passant de 9 % à 19 %.

Autre source d'immigration mais en forte diminution, les demandeurs d'asile et surtout les réfugiés. L'an dernier, 26 000 personnes ont demandé l'asile, soit une baisse très importante de 38 % par rapport à l'année précédente. Nous restons cependant le premier pays d'accueil en Europe en matière d'asile avec 7 000 réfugiés reconnus comme tels. Environ 19 000 ont été déboutés, ce qui a alimenté *de facto* le nombre des immigrés illégaux et pose un problème de reconduite à la frontière. Ce chiffre est heureusement en très forte diminution puisque les années précédentes, on a enregistré jusqu'à 35 000 déboutés.

Par contre, l'immigration de travail est très faible. Elle était de 10 000 l'an dernier, soit une augmentation de 16 %. On commence à avoir un début de rééquilibrage du flux, qui va dans le sens souhaité. Ce début de rééquilibrage se fait en grande partie grâce à l'ouverture aux nouveaux pays membres de l'Union européenne, essentiellement aux Polonais pour l'instant. On peut imaginer que ce flux va fortement augmenter au cours des années futures, puisqu'à partir de 2009 au plus tard, les huit pays entrants récents bénéficieront d'une ouverture totale du marché français. Ensuite, en 2012 au plus tard, ce sera le cas de la Roumanie et de la Bulgarie.

On peut imaginer que ces flux provenant des nouveaux États membres – plus de 1 000 personnes par mois en 2007, soit déjà un doublement des flux de travail par rapport à l'année précédente – vont encore augmenter les années suivantes. De plus, ces flux de travail sont alimentés par les personnes qui viennent par le biais du regroupement familial mais qui travaillent ensuite. Cela représente environ 77 000 entrées sur le marché du travail, qui sont dérivées de migrations familiales mais avec des personnes aux faibles qualifications. Un quart d'entre elles parlent très mal le français et ne possèdent aucune qualification, ce qui pose des problèmes d'insertion et de chômage.

Deux autres facteurs contribueront à une forte augmentation des migrations de travail dans l'avenir. D'une part, la carte « compétences et talents », créée par la loi du 24 juillet 2006, qui permettra à environ 5 000 personnes par an de venir grâce à leurs hauts niveaux de qualification avec leurs enfants et leurs conjoints qui auront le droit de travailler également.

D'autre part, une autre disposition de cette loi qui est passée plus inaperçue concerne les étudiants étrangers qui ont obtenu un Master (il y en a quand même 40 000 par an) : dorénavant, ils ont le droit de rester en France pendant six mois pour trouver un travail et obtiennent un permis de travail, s'ils trouvent un emploi rémunéré à un niveau de deux fois le SMIC. Je crois qu'on va avoir une forte augmentation de migration de travail sous l'effet de ces facteurs.

Par rapport à l'enquête tout à fait intéressante que nous a communiquée l'Eurobaromètre, que donne cette migration en termes d'intégration ? Tout le monde a en tête les émeutes qui ont eu lieu il y a deux ans et qui ont donné un signal de mauvaise intégration en France. En revanche, le sondage que nous avons tous pu lire donne au contraire de très bons résultats. Les Français ne correspondent pas à la caricature qui est souvent faite d'eux. Ils sont très attachés aux valeurs essentielles et constitutionnelles de notre devise républicaine. Comme l'a relevé Jean Daniel, pour un vieux pays d'immigration comme la France qui pratique le droit du sol, la seule solution c'est l'intégration. Autant un pays qui a un droit du sang peut pratiquer le communautarisme, autant la France doit avoir un fort modèle d'intégration. Nos concitoyens sont très attachés aux valeurs républicaines, valeurs d'égalité d'abord et de lutte contre les discriminations.

D'après l'Eurobaromètre, les Français sont parmi les plus sensibles aux discriminations, au troisième rang après la Suède et les Pays-Bas. À ce souci répondent d'une part l'action déterminée de la HALDE, et d'autre part celle des chefs d'entreprise français qui ont en grand nombre, sous la houlette de Claude Bébéar, signé la charte de la diversité. Il y a une forte mobilisation d'entreprises françaises pour diversifier le recrutement.

Ce constat est vrai également en ce qui concerne la fraternité. L'Eurobaromètre montre que la France arrive en troisième position en Europe après la Suède et la Finlande, pour le fait d'estimer que les immigrés enrichissent la culture du pays – ils sont bien au-dessus de la moyenne européenne. Ils ne sont donc pas du tout des xénophobes comme on le dit souvent. La création de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration symbolise bien la façon dont la France veut prendre conscience de cet enrichissement que lui apportent les immigrés.

Enfin la laïcité est plus compliquée à comprendre pour un étranger, car plus spécifique à la France. Seulement 36 % des Français – on le voit dans l'Eurobaromètre – acceptent la présence de signes religieux visibles sur le lieu du travail. La loi contre les signes religieux à l'école est passée sans aucune difficulté et est appliquée sans problème dans notre système scolaire. À cette vision laïque de la France, répond assez largement la vision qu'en ont les étrangers puisque l'enquête de la CNAF, effectuée auprès de 6 200 retraités étrangers, montre que 93 % d'entre eux se sentent bien mieux en France que dans leur pays d'origine. Ils n'ont aucune nostalgie de leur pays d'origine. L'enquête célèbre du Pew Research Center montre que 70 % des musulmans français expriment une préférence pour l'assimilation, ils se sentent davantage Français que musulmans, ce qui est l'inverse des chiffres constatés en Angleterre et en Allemagne.

La politique française d'intégration s'est renforcée récemment au point que nous avons maintenant une véritable politique d'accueil. On est passé d'une situation de quasi-anonymat du migrant à une situation fondée sur un contrat de confiance et d'obligation respectives grâce au contrat d'accueil intégration. Il vient d'être renforcé par la loi Hortefeux. Elle prévoit que la formation linguistique commence dès le pays d'origine. Il y a en tout 400 heures de formation

gratuite en français qui vont permettre d'avoir une meilleure pratique de la langue. C'est très important pour éduquer les enfants et permettre leur intégration dans le système scolaire. Nous sommes encore en matière du niveau de langue en dessous des autres pays européens. Le niveau exigé est le niveau A1, ce qui correspond à la pratique d'environ 500 mots français alors que la plupart des autres pays sont passés au niveau B1, qui est plutôt le niveau atteint au collège.

On va renforcer ce contrat d'accueil et d'intégration avec un contrat pour la famille, afin d'être sûr que les parents vont bien aider leurs enfants dans le cadre du cursus scolaire, et surtout avec un bilan de compétences qui va permettre de voir quel est le niveau de qualification des étrangers qui arrivent pour pouvoir les insérer le plus vite possible sur le marché du travail.

En matière d'accueil, la France a fait un effort considérable qui se traduit par son taux élevé de naturalisation – est le pays qui naturalise le plus en Europe. Le flux de naturalisation de 130 000 par an équivaut au flux des entrées permanentes. Nous sommes le pays qui a le niveau de langue le plus bas pour la naturalisation, puisqu'il n'est pas nécessaire de savoir lire et écrire pour être naturalisé en France.

Quels sont alors nos deux problèmes d'intégration majeurs ? D'abord la concentration spatiale des immigrés et ensuite le taux de chômage des immigrés.

Tout d'abord, la concentration spatiale : dans 77 zones urbaines sensibles (ZUS) sur 235 en France métropolitaine, la proportion des ménages composés de personnes de référence étrangère dépasse 20 % et pour 25 ZUS, la proportion dépasse 40 %. Plus de 50 % des ménages étrangers qui vivent en HLM résident en ZUS. On a donc un problème important de ségrégation urbaine au détriment des immigrés. Nos axes d'action vont être, à l'avenir, de trouver avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, qui fait d'énormes travaux – elle a un programme de 12 milliards d'euros –, comment mieux obtenir un brassage des immigrés et des Français d'origine. Ensuite, il faudra agir au niveau de l'école en mettant des filières d'excellence dans les quartiers les plus sensibles.

Il faudra résoudre les problèmes de chômage. Si on essaie de trouver des corrélations avec les violences urbaines d'octobre et novembre 2005, on trouve que les lieux où il y a eu le plus grand nombre de voitures incendiées sont ceux où le chômage des jeunes non qualifiés a le plus augmenté. Dans certains quartiers comme à Toulouse et à Evreux, il est passé en cinq ans de 20 % à 50 %. Il faut effectivement mettre en place des programmes efficaces pour que ces jeunes, grâce au parrainage notamment, trouvent rapidement un emploi.

En conclusion, je voudrais dire que les migrations sont associées aux problèmes les plus aigus de la société française, qu'il s'agisse de l'emploi, de l'éducation, du logement. Nous avons une tension entre nos principes unitaires qui restent excellents dans leur fondement mais dont l'efficacité s'érode dans les faits, en raison du moins bon fonctionnement du modèle français dans ces trois domaines essentiels. C'est vrai pour les Français d'origine comme pour les immigrés, mais les difficultés récentes de l'intégration nous obligent à renouveler notre modèle social.

Il y a un dernier défi que je voudrais citer pour l'avenir : l'immigration circulaire. La double nationalité est un phénomène croissant. Une partie des migrants viennent en France et repartent. Je crois que ce sera un défi pour le futur ; réussir à préserver, d'une part, une

identité nationale attractive et, d'autre part, organiser une migration circulaire qui contribue au rayonnement de la France.

Dominique SCHNAPPER

Je donne la parole à Michèle Tribalat, qui est démographe à l'Institut national d'études démographiques.



### Michèle TRIBALAT, démographe, Institut national d'études démographiques (INED)

Mon intervention se situera en amont et va plutôt concerner la question des outils. La Commission européenne tient un discours sur l'immigration qui est très positif et très incitatif. Je pense qu'elle a tort d'ajouter aux arguments démographiques et économiques qui sont déjà à débattre, le bénéfice de certaines externalités. Elle a tort, à mon avis, d'y insister si lourdement car c'est l'argument le moins consistant.

Les besoins démographiques d'abord. On peut dire qu'ils sont loin d'être les mêmes dans tous les pays européens si l'on en croit les projections démographiques. La France n'a pas à craindre une fonte de sa population active. Quant à contrecarrer les effets du vieillissement et notamment ceux qui sont liés au baby-boom et donc bientôt au papy-boom, on sait désormais, grâce aux projections des Nations unies, qu'il ne faut pas y songer. Sur les besoins économiques, je n'insisterai pas. Jean-Pierre Garson est plus qualifié que moi pour en parler. On sait que ces besoins sont variables suivant les pays et que la mesure de l'apport économique des migrations varie lui-même selon les modèles et les données utilisés. Il varie aussi avec les périodes de référence. Cependant, la plupart s'accordent pour dire qu'il est quantitativement très faible. George Borjas explique que l'immigration étrangère ne modifie pas tant la taille du « gâteau » que sa répartition. Le débat politique devrait arbitrer finalement entre des intérêts économiques concurrents, définir une politique de redistribution, discuter des implications sociales et culturelles, réfléchir à la faisabilité et aux moyens à mettre en œuvre, en laissant de côté, autant que faire se peut, la question des externalités. Trop souvent, cela revient à un débat sur des questions du type : la France aurait-elle gagné la coupe du monde de football en 1998 sans Zinedine Zidane ? Qui peut répondre à cela ?

On nous vante aussi l'apport culinaire. Certes, nous sommes très nombreux à apprécier les vertus et la qualité des cuisines orientales et asiatiques mais d'autres non. Certains sont même fâchés de voir transformer les enseignes de leur quartier. C'est une affaire de goût. Dès que l'on aborde le registre de l'appréciation positive subjective, ce qui est souvent le cas des discours européens, on ouvre automatiquement le débat pour la manifestation des appréciations négatives. C'est un jeu dangereux. La politique migratoire ne peut en effet se résumer à une affaire de goût. Borjas met en garde contre la mise en avant des externalités qui sont généralement indémonstrables et il insiste sur le fait qu'aucune réponse objective ne peut généralement être apportée à ce type de questions. Je le cite : « *il y a peu à gagner, à fonder des décisions politiques importantes sur des faits ou des hypothèses qui ne pourront jamais être mesurés objectivement, ni vérifiés.* ». Je vais citer une phrase symptomatique de l'éloge

aux externalités que j'ai trouvée dans le rapport du BEPA : « *la diversité a enrichi culturellement l'Europe. Il suffit de penser à nos habitudes culinaires, à notre musique, à nos grandes figures sportives pour s'en apercevoir* ».

Je pense que l'on devrait fonder une politique sur ce qui est mesurable et en la matière, le travail est devant nous. La première étape à franchir est de nous convaincre que nous avons intérêt à savoir. Je mets cet argument au débat : une connaissance des faits est à même de réduire le périmètre des dissentiments entre nous. Les faits ne parlent pas par eux-mêmes. Une fois qu'ils sont clairement établis, les opinions peuvent s'exprimer, le débat démocratique s'engager, les choix politiques s'opérer. Il y a donc un intérêt décisif à établir correctement les faits.

En France, nous ne cessons de débattre de l'idée que nous nous faisons des faits qui pourraient être mieux mesurés si nous nous dotions des outils nécessaires. Souvent, une version officielle française des faits remonte au niveau européen qui l'agrège à d'autres données provenant d'autres pays qui sont peut-être aussi peu fiables que celles que nous produisons en France. Nous en avons eu un exemple, je m'en excuse Monsieur Butor, tout à l'heure lors de votre exposé : nous nous disons les champions des mariages mixtes, sans disposer d'informations fiables depuis 1992. Cela dénote un mépris pour le réel que nous risquons de payer un jour.

Quand je considère par exemple comment est fabriqué le solde migratoire en France, je me pose des questions sur des affirmations que j'ai relevées aussi dans le rapport du BEPA du type : l'immigration légale nette vers l'Union européenne s'est élevée au total à plus de 1,5 million de personnes par an. Je me pose des questions sur les exercices prospectifs qui en sont tirés.

Je pourrais être intarissable sur la fabrication par l'INSEE du solde migratoire. Je résume en quelques mots : le solde migratoire est en l'état, en France, inventé. C'est à partir de ce solde que sont élaborées les projections démographiques de l'INSEE, sur les conséquences desquelles les débats vont bon train. Je vais vous donner un moyen simple d'apprécier la méthode d'estimation de l'INSEE. Le solde migratoire était tout simplement indexé sur le nombre d'entrées d'étrangers. En effet, il faut savoir que tous les ans, nous avons plusieurs chiffres qui correspondent au nombre d'étrangers qui entrent en France, et certaines années, nous avons eu jusqu'à six chiffres. On sait qu'un règlement européen vient de nous mettre au pas et l'on espère qu'il aura un certain impact sur cette vilaine habitude.

Je reviens donc à l'indexation du solde migratoire sur le nombre d'entrées. Le solde migratoire est la résultante de quatre flux : les entrées de Français, les sorties de Français, les entrées d'étrangers, les sorties d'étrangers. Nous ne connaissons à peu près en France que celui des entrées d'étrangers, et l'INSEE néglige régulièrement les trois autres flux. On peut bien sûr essayer de se faire une idée de la validité de l'hypothèse de l'INSEE en la transposant à des pays qui, eux, disposent d'un enregistrement des quatre flux. Je l'ai fait par curiosité et j'ai pris l'exemple des Pays-Bas sur la période 1995-2006.

Si on prend la méthode INSEE, le solde migratoire serait passé aux Pays-Bas de 14 000 en 1995 à près de 20 000 en 2001 pour redescendre à 14 000 en 2006 ; en somme rien de remarquable. Je vais vous présenter maintenant l'évolution réelle de ce solde migratoire aux Pays-Bas. En fait, il n'a cessé de s'accroître pour atteindre un maximum de 54 000 en 2000, puis s'est effondré jusqu'à - 31 000 en 2006. Ce sont les flux de sorties, c'est-à-dire ceux qui

sont négligés en France, qui n'ont cessé d'augmenter et notamment les départs de Néerlandais. Restés inférieurs à 50 000 par an jusqu'en 2000, ils ont ensuite progressé sans interruption jusqu'à atteindre 80 000 en 2006 ; chiffre bien supérieur aux entrées d'étrangers cette année-là. Nous avons pris l'habitude en France de négliger les mouvements de Français et c'est une très mauvaise habitude. Du fait des sorties, les Pays-Bas ont expérimenté en 2003 un solde migratoire quasiment nul et, pourtant, cette année-là, 74 000 étrangers étaient entrés aux Pays-Bas.

L'Europe débat de la nécessité d'attirer des travailleurs hautement qualifiés, mais l'attractivité économique compte pour l'entrée comme pour la sortie. L'Europe, ou tout au moins les pays européens qui voient certains de leurs nationaux s'en aller, doivent se poser des questions. Pour se poser les bonnes questions, encore faut-il avoir les chiffres sous les yeux. La France ne détient pas le chiffre de sortie des nationaux. Quel est le niveau de formation des étrangers qui entrent par l'activation d'un lien familial, et quel est celui de ceux qui partent ? Nous n'en savons rien non plus. Si nous disposions de ces informations, cela nous rendrait sans doute plus vigilants dans les exercices prospectifs et nous dissuaderait de recourir à la facilité du solde migratoire. Pour vous en convaincre, définitivement j'espère, je vais revenir à l'exemple des Pays-Bas. En 2003, le solde migratoire est quasi nul (- 317). Ce solde est en fait l'exacte compensation entre le solde positif des étrangers et celui négatif des Néerlandais, de l'ordre de 30 000 chacun. Le solde presque nul de 2003 n'équivaut donc pas à une année blanche en termes d'émigration/immigration.

Il y a aussi beaucoup à dire sur l'absence d'harmonisation de définitions des descendants d'immigrés en Europe. Je m'étonne des données sur les « deuxièmes générations » dont on ne sait pas bien comment elles ont été produites. En fait, quatre pays au nord de l'Europe ont avancé concrètement sur ces sujets, mais aucun d'entre eux n'a adopté la même définition. Ce qui n'empêche pas de mener des comparaisons qui sont sans robustesse. La manière dont sont classés les enfants d'unions comprenant un natif (enfants d'un immigré et d'un natif), fait varier l'idée que l'on se fait de la population d'origine étrangère dans ces pays. Aux Pays-Bas, si l'on compte les enfants de ces unions, ce qui correspond à la définition officielle des Pays-Bas, on obtient une proportion de population d'origine étrangère de 19,4 % pour l'ensemble du pays. Si on ne les compte pas, la proportion tombe à 13,8 %. On ne devrait donc pas comparer ce 19,4 %, qui correspond à la définition officielle de la statistique néerlandaise, aux 9,7 % au Danemark, où la définition officielle de « descendant » n'intègre pas les enfants d'unions comprenant un natif. Il y a un très grand chantier à ouvrir pour l'Union européenne qui aurait tort de se contenter des bribes d'informations ainsi collectées.

Je reviens au document du BEPA. Quand j'y lis que l'on semble avoir une idée des performances des « deuxième et troisième générations d'immigrés » dans l'économie de la connaissance, je m'interroge. D'où viennent ces données pour des descendants d'immigrés qu'il faudrait d'ailleurs cesser d'appeler des immigrés ? Je terminerai cette intervention en plaidant pour que l'économie de la connaissance que souhaite si ardemment l'Europe s'applique avec la rigueur qu'elles méritent aux questions soulevées dans cette table ronde.

Je vous remercie.

Dominique SCHNAPPER

Je remercie beaucoup Michèle Tribalat de cette brillante leçon de méthodologie qui soulève de grands problèmes. Je terminerai en donnant la parole à mon collègue Stéphane Beaud qui est professeur de sociologie à l'École normale supérieure.



### Stéphane BEAUD, professeur de sociologie, ENS – université de Nantes

Pour commencer mon intervention, je reprendrai les propos d'un jeune dirigeant d'entreprise de 44 ans, Mourad Boudjellal, aujourd'hui PDG d'une entreprise florissante de bande dessinée et par ailleurs Président du Rugby Club de Toulon. Voilà ce qu'il dit pour évoquer sa carrière et sa réussite sociale qui font aujourd'hui de lui un des notables les plus influents de la ville de Toulon. Il déclare au journaliste du *Monde*, Michel Samson : « *j'ai connu plus difficile encore que d'être Arabe, c'est d'être pauvre.* »

Les propos de ce fils d'immigrés algériens (père chauffeur et mère concierge à la Mairie de Toulon), incitent à réfléchir sur cette question sociologique du devenir des « secondes générations », en insistant sur l'entrecroisement des facteurs causaux de leurs destins sociaux – entre origines de classe, de genre et origines dites ethniques. Mon propos se veut ainsi à contre-courant d'explications qui tendent à occulter ou à minimiser le substrat social des modes de catégorisation en termes ethniques ou raciaux.

Dans cette introduction, je veux aussi rappeler un résultat qui a fortement nourri mes recherches, ainsi que celles de nombre de mes collègues. Le livre de Gérard Noiriel, *Le Creuset français*, publié en 1988, disait en deux mots ceci : il y a toujours eu en France, vieux pays d'immigration, des vagues d'immigration et les « secondes générations » s'intègrent via le marché du travail et l'appartenance à la classe ouvrière. Les enfants d'immigrés étant majoritairement des enfants d'ouvriers non qualifiés, ils deviennent eux-mêmes ouvriers et se francisent de cette manière. Près de vingt ans après ce livre, et à partir des différentes enquêtes de terrain que j'ai pu faire, je vais insister sur trois points pour faire un bilan provisoire de l'intégration de la seconde génération.

Le premier point est la perte de la centralité du monde ouvrier et ses effets multiformes sur les générations d'enfants d'immigrés. Le deuxième point qui me paraît important est l'intégration à cette analyse socio-historique – et c'est en soi un programme de travail – des changements dans les cités. Je pense qu'aujourd'hui il y a un certain nombre de changements qui ne sont peut-être pas assez aperçus, qui sont très importants pour comprendre le sentiment d'enfoncement de ces cités. Le troisième point essentiel, c'est la question scolaire.

Premier point sur la perte de centralité du monde ouvrier et ses effets. Traditionnellement et effectivement, les enfants d'immigrés se francisaient en « s'ouvriérant ». Or que s'est-il passé, au cours des années 1980-1990, pour le gros de cette génération d'enfants d'immigrés, constituée majoritairement d'enfants d'immigrés maghrébins ? Ce processus d'ouvriération, c'est-à-dire d'intégration à la fois professionnelle et sociale, a été rendu impossible par la crise industrielle et la disparition des emplois d'exécution. Dans les enquêtes que j'ai pu faire dans

les familles algériennes, on observait clairement, dans des fratries assez nombreuses (de six à dix enfants), deux générations dans une famille : d'une part, la génération d'usine, ceux qui, titulaires d'un CAP, avaient encore pu s'ouvriériser à la fin des années 1970 et, d'autre part, la génération sociale des cadets qui avaient échoué dans cette ouvriérisation et se retrouvaient précarisés ou durablement exclus de l'emploi. Un autre aspect très important des transformations du marché du travail est que ces jeunes-là ont connu la précarisation, mais à partir des années 1990 la progression du chômage des jeunes diplômés, issus de ces cités, avec l'installation d'un phénomène de discrimination négative à leur rencontre. C'est fort bien que la HALDE existe mais la création de cette institution arrive quinze ans trop tard. Ces phénomènes de discrimination, Michel Pialoux et moi-même (comme d'autres sociologues) les avons aperçus au début des années 1990 à l'usine de Sochaux, à la mission locale, dans les lycées professionnels. Quinze ans plus tôt, à Peugeot comme à Renault, des phénomènes de discrimination s'exerçaient à l'encontre des enfants d'immigrés et ont eu des effets très importants dans la construction des « structures mentales » de ces jeunes.

Un troisième point important est la désintégration du monde ouvrier qui a également conduit à une « désouvriérisation » des références idéologiques de ces jeunes. Le monde ouvrier leur est devenu étranger, voire leur est apparu hostile ; les réflexes en termes de classes et de défense de classe ont singulièrement disparu dans les nouvelles générations d'enfants d'ouvriers, qui connaissent un progressif attrait de la figure du *self made man* (comme Bernard Tapie par exemple) et des logiques de salut individualiste. Lors des années 1990, les injonctions à l'intégration ont eu également pour effet de susciter, chez les enfants d'immigrés, une volonté de réponse sur le terrain identitaire en prenant pour emblème leurs origines et leurs religions stigmatisées. On n'a pas assez mesuré le rôle crucial de la guerre du Golfe en 1991 en ce domaine, et à partir des années 1990, l'émergence dans les cités d'un groupe qu'on pourrait qualifier d'entrepreneurs d'identité musulmane ou arabo-musulmane, qui ont joué un rôle de diffusion auprès de leur base des schémas binaires de vision du monde social, à savoir une division entre le « eux » (les gens extérieurs à la cité, les « bourgeois », les « Français », voire plus récemment les « blancs ») et le « nous » (les « gars de la cité », les « pauvres », les « Arabes » et les « noirs »).

J'insiste sur ces aspects qui permettent de sortir les enfants d'immigrés de leur seule origine ethnique et de les réinscrire dans le groupe plus large des classes populaires françaises. Il faudrait aussi les comparer avec ce que sont devenus les enfants d'ouvriers français.

Le deuxième point sur lequel je voudrais insister est la transformation du monde des cités. Beaucoup de choses ont été dites à propos des émeutes de 2005, notamment les logiques de paupérisation dans les cités et la force de ressentiment des jeunes. En termes de projets d'enquête, il serait important de réfléchir au processus décisif de mouvement d'accession à la propriété des familles immigrées, parents et enfants confondus dans le même investissement immobilier pour se mettre à l'écart, se protéger des divers dangers du monde des cités. C'est un processus très important parce qu'on voit apparaître dans les familles immigrées une coupure entre ceux qui sont restés des *outsiders* dans les cités, qui se vivent plus que jamais comme des relégués, et ceux qui, au contraire, ont pu mobiliser les ressources familiales, la solidarité familiale, les doubles salaires permis par le fait que les enfants restent à la maison, pour acheter un pavillon et par là même, développer des attitudes de type classes moyennes comme par exemple, dans le rapport à l'école. Un livre va sortir en mars 2008, de mes jeunes collègues (Marie Cartier, Isabelle Coutant, Olivier Masclat et Yasmine Siblot), intitulé *Les « petits moyens »*. *Enquête sur la banlieue pavillonnaire*, aux éditions de La Découverte. Cette

ethnographie d'une banlieue pavillonnaire du nord de Paris montre très bien ce processus de clivage résidentiel des familles immigrées.

Un deuxième aspect important de transformation du monde des cités est lié à l'arrivée dans les cités de ce que les jeunes appellent « les blédards » ; ce sont des jeunes qui sont venus d'Algérie, du Maroc dans les années 1990 pour fuir leurs pays et avoir en France des meilleures conditions et qui, à partir des témoignages qu'on peut recueillir des travailleurs sociaux et autres, trouvent eux plus facilement du travail. Ils sont objectivement en situation de concurrence avec les jeunes de cités, nés ici, qu'ils tendent à percevoir négativement et à qui ils disent en gros : « Vous ne cherchez pas vraiment du travail, vous ne prenez pas votre chance, etc.. ». C'est intéressant de voir comment cela aussi contribue à disqualifier ceux qui sont « nés » ici. Il faudrait enfin insister sur l'encadrement social et politique des jeunes dans ces cités ; jusque dans les années 1995 au moins, il y avait l'émergence d'un groupe local, ce qu'Olivier Masolet appelle les « militants de cité », qui jouait un rôle très important d'encadrement. Ce groupe a progressivement disparu, s'est essouffé ou éteint, d'une part, parce qu'il a manqué de reconnaissance sociale et symbolique ; d'autre part, parce qu'il s'usait au contact de cette population précaire et marginale, qui a développé une culture de rue. Si vous avez suivi les événements (« émeutes ») de Saint-Dizier en 2007, on voit très bien que des jeunes typiques de la culture de rue se sont mobilisés contre des associatifs, notamment contre le responsable de la MJC qui essayait de faire vivre le tissu associatif dans la cité.

Le troisième point de mon intervention est la question scolaire. Ce sont plutôt des hypothèses de recherche que je lance. Il me semble que la sociologie française de l'éducation a peut-être trop vécu sur un résultat *a priori* « réconfortant », à savoir le meilleur taux de réussite, à origine sociale égale, des enfants d'ouvriers immigrés par rapport aux enfants d'ouvriers français. C'est un résultat assez solidement établi à la fin des années 1980 mais qu'il faudrait relativiser aujourd'hui. En effet, du fait même des phénomènes de concentration dans les cités, des logiques de popularisation, voire « de ghettoïsation », les trajectoires scolaires des enfants d'immigrés, maghrébins ou africains, se caractérisent par la fréquence de l'échec scolaire, l'orientation majoritaire (et non choisie) en filière professionnelle (lycée professionnel et non l'apprentissage) ou technologique (bac STT notamment). D'où une très vive déception et frustration par rapport à l'école dans ces familles, notamment maghrébines, caractérisées depuis longtemps par la volonté d'éviter les études professionnelles, l'envie d'études longues, c'est-à-dire par le refus viscéral d'un statut d'ouvrier qui serait assigné à leurs enfants.

Il faudrait étudier davantage tout ce qui se passe en matière d'échec scolaire en milieu populaire, notamment en milieu immigré, avec un grand débat à la clé autour de la question d'apprentissage. Je vous renvoie aux travaux de J.-P. Terrail, de S. Bonnéry ou d'E. Bautier qui montrent que les nouvelles formes d'enseignement dans les écoles primaires, avec une perte des fondamentaux, sur la lecture et l'écriture, sont tout à fait désavantageuses pour les enfants de milieu populaire, *a fortiori* pour les enfants d'immigrés.

Le pronostic de Noiriel n'est pas entièrement invalidé par ces diverses enquêtes. Il faut éviter l'homogénéisation du groupe des enfants d'immigrés maghrébins. On tend beaucoup trop dans l'espace public à ne parler que de la « minorité du pire », qui concentre l'attention et les craintes (et qui a été trop vite étiquetée comme « irrécupérable »), ou de la « minorité du meilleur », ceux qui sont à Sciences Po en convention ZEP ou dans les classes préparatoires. Or ce sur quoi il faut insister, c'est la logique des petites mobilités, classiques en milieu

populaire – tous ces enfants d’immigrés maghrébins qui sont devenus, au cours des vingt dernières années, infirmiers, instituteurs, éducateurs, professions de santé, etc. Tous ces petits cadres moyens ou employés, qu’on tend à oublier, forment un aspect très important de l’intégration. On peut rappeler la phrase de Sayad : « l’intégration est un phénomène qui se fait insidieusement, naturellement. Il ne s’agit pas d’en faire un problème en tant que tel ». On a tendance à l’occulter en oubliant ces petites mobilités sociales qui sont très importantes.

La nouvelle immigration d’Afrique subsaharienne joue objectivement le rôle de dernière vague d’immigration qui va peut-être faire « oublier » l’immigration maghrébine, en apparaissant aujourd’hui, aux yeux des grands médias, comme le groupe immigré repoussoir. Ce qui devrait permettre aux autres immigrés non européens, longtemps stigmatisés, d’apparaître comme une immigration relativement tranquille. C’est une hypothèse qu’on peut avancer, avec bien sûr la question sociale : « que va-t-on faire pour intégrer ces enfants d’immigrés d’Afrique subsaharienne avec des difficultés familiales très importantes ? ». Comme l’a montré Nathalie Kapko, ces enfants d’immigrés africains ne fréquentent pas les lieux associatifs, sont moins intégrés dans l’espace social des cités, parce qu’ils sont nouveaux venus et encore loin de maîtriser les institutions de ces territoires.

#### Dominique SCHNAPPER

Michèle Tribalat a parlé du problème des chiffres, notamment sur les flux migratoires. Parce que la comparaison d’un pays à l’autre en Europe entre le nombre d’étrangers et le nombre d’immigrés doit évidemment tenir compte des codes de la nationalité. Dans les pays où on naturalise vite, si je puis dire, il y a moins d’étrangers et ce sont des populations socialement diverses. Les chiffres sont toujours à remettre en question et à relativiser.

Il y a d’autres expressions que nous ne cessons d’utiliser, parce que nous traduisons de l’anglais, c’est « seconde » et « troisième générations ». Cela veut dire qu’on définit une population par la migration, parfois des deux parents, mais parfois d’un seul ; ils peuvent être issus de la troisième ou de la quatrième génération d’un côté, de la deuxième d’un autre. Ceux qu’on désigne comme des secondes générations sont des gens qui sont nés dans notre pays, qui ont été scolarisés et socialisés dans notre pays, et pour qui les problèmes sociaux sont extrêmement différents. Derrière ces problèmes de mots qui indiquent une continuité, se cache une grande discontinuité entre le phénomène des migrants eux-mêmes et de ceux qui sont nés de parents ou de grands-parents migrants. Stéphane Beaud a cité le cas des nouveaux arrivants d’Algérie qui trouvent plus facilement du travail que ceux qui ont été socialisés en France, parce que, eux sont des migrants avec cette condition particulière qu’est la migration. Alors que les autres sont nés en France de parents ou de grands-parents migrants. Si on pouvait, dans les organisations européennes, cesser de traduire directement l’anglais et, au lieu de parler de deuxième génération, parler des enfants ou des petits-enfants ou des descendants d’immigrants, je crois que cela favoriserait une certaine clarification.

J’ai indiqué que les problèmes des descendants de migrants ne peuvent pas être compris indépendamment des problèmes sociaux plus généraux, et qu’il ne faut pas les isoler du questionnement général que l’on peut avoir sur la société. Stéphane Beaud a rappelé en effet que si pendant des générations, les immigrants ont été intégrés par l’intermédiaire de la classe ouvrière et du travail collectif, quand la classe ouvrière n’est plus la classe ouvrière, ou quand elle est une classe ouvrière tout à fait différente, les problèmes de l’intégration des descendants de migrants ne sont pas les mêmes. On ne peut pas les comprendre sans en

tenir compte. Le problème de la scolarisation des descendants de migrants n'est pas séparable des problèmes de l'école dans notre société. Et se pose toujours la question de savoir comment se combinent l'appartenance sociale et l'origine ethnique. Je l'illustre parfois avec une histoire juive – vous me pardonnerez – : « si vous êtes pauvres, vous êtes un youpin ; si vous êtes commerçant, vous êtes un juif ; si vous êtes un bourgeois vous êtes un Israélite et si vous êtes millionnaire, vous êtes Rothschild ». Autrement dit, la perception ethnique, même la plus chargée d'histoire, se combine toujours avec les conditions sociales ; ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait que des conditions sociales. Le statut des juifs en 1940 a couvert des juifs bourgeois aux juifs pauvres. Il faut garder les deux dimensions pour comprendre ces phénomènes sociaux sachant qu'elles se combinent de façon variée, selon les moments de l'histoire et selon les pays.

#### De la salle

Bonjour, je suis journaliste, je voudrais poser une question sur ce qu'on appelle l'immigration clandestine. J'ai récemment vu à la télévision des chiffres : 300 000 illégaux en France et je crois de mémoire, 1 700 000 ou 1 800 000 en Europe. Est-ce que l'on a quantifié la présence d'immigrés illégaux et qu'en est-il de cette réalité ?

#### Jean-Pierre GARSON

Sur quoi peut-on se baser pour au moins avoir une référence ? En premier, on peut s'appuyer sur les résultats des régularisations menées dans certains pays. La France a une longue tradition de régularisation qu'elle est en train de retrouver ces temps-ci : pendant longtemps, on a régularisé soit de manière rampante, soit périodiquement (1981, 1997, 2007). On peut s'appuyer sur le nombre de personnes ayant été régularisées, c'est une fourchette minimale qui existe. Cette pratique se retrouve également dans d'autres pays : on peut citer les cas de l'Espagne, de l'Italie, de la Grèce et du Portugal, sans oublier les États-Unis. Puis il y a d'autres pays dont on ne parle pas beaucoup qui font aussi des régularisations, mais au cas par cas, ou pour des catégories de population bien ciblées : par exemple, pour des demandeurs d'asile, cela a été fait en Belgique et en Suisse récemment, puis en Allemagne et même aux Pays-Bas qui avaient pourtant dit qu'ils n'en feraient jamais. Aujourd'hui, ces chiffres des personnes régularisées peuvent être une référence. Cela ne veut pas dire que cela donne une image exacte de toutes les personnes qui sont en situation irrégulière, mais cela permet au moins d'avoir une fourchette minimale.

Au-delà, certains pays procèdent à des enquêtes spéciales. Par exemple, les Pays-Bas ont des méthodes qu'on appelle *capture-recapture* : ils enquêtent auprès de clandestins qui ont été de nouveau appréhendés, puis font des hypothèses et des estimations. Les Américains adoptent également cette méthode. Il y a également des statistiques qui sont établies à partir des recensements : c'est le cas notamment aux États-Unis. Grâce à ces statistiques, on a des estimations beaucoup plus précises : par exemple, aux États-Unis, on compte environ 10 à 12 millions de clandestins. À ce sujet, vous pouvez consulter sur le site web de l'OCDE une publication récente portant sur ces estimations aux États-Unis. Cependant, la plupart des chiffres que l'on trouve dans la presse sur le nombre de clandestins dans les pays de l'OCDE ne sont pas sérieusement documentés.

Dominique SCHNAPPER

En 1981, on avait régularisé 180 000 personnes. On évaluait les irréguliers à 300 000 et on en avait régularisé 180 000.

Jean-Pierre GARSON

À chaque fois qu'il y a des chiffres très importants qui sont fournis par la presse, le chiffre réel est nettement inférieur. En 1997, il y a eu une régularisation qui a concerné à peu près 80 000 à 90 000 personnes, c'était très inférieur à ce qu'annonçaient les médias.

Stéphane BEAUD

Je souhaite prolonger le débat sur l'utilisation des mots. On peut dire que parler d'immigration « clandestine », c'est déjà un choix sur les mots qui engage beaucoup de choses. Les militants de la cause de la défense des immigrés ont réussi à faire parler des « sans-papiers ». On pourrait travailler ainsi sur l'histoire des mots pour montrer, par exemple, que le mot « clandestin » n'apparaît pas par hasard.

Michèle TRIBALAT

Il faut savoir que nous avons déjà, dans nos lois, notamment depuis la loi Chevènement, des mécanismes de régularisation « au fil de l'eau » avec des articles de loi que j'appelle des articles « voitures balai » au sens où ils règlent des cas qui ne rentrent pas dans les dispositifs habituels. Or ces cas ont vu leur nombre augmenter ces dernières années. C'est très difficile de fixer un nombre de clandestins et il ne faut surtout pas faire ce que certains font, c'est-à-dire, par exemple, additionner les chiffres de demandeurs d'asile déboutés. Il ne faut pas le faire parce qu'il y a des sorties, mais surtout d'autres voies possibles : il y a un moment où vous pouvez finir par entrer dans le système comme parent d'un enfant qui est né en France ou autre chose, ou comme conjoint, etc.

De la salle

Ne faudrait-il pas tenir davantage compte également des aspects culturels et distinguer les différentes formes d'immigration ? En Norvège, on sait que les immigrés qui viennent d'Europe de l'Est – principalement des Polonais – sont moins souvent au chômage que les Norvégiens eux-mêmes. En revanche, il y a un tiers des Pakistanais qui sont au chômage. Cela permet d'avoir des politiques précises par rapport à des communautés en examinant quels sont leurs problèmes. Cela suggère des modes d'intégration tout à fait différents.

Michèle TRIBALAT

On a la mauvaise habitude de parler d'immigrés ou d'enfants d'immigrés en général. C'est désastreux parce qu'il y a beaucoup de diversité dans les destins et les situations des enfants d'immigrés, notamment en France. Les enfants d'immigrants portugais n'ont pas de difficultés en matière d'emploi et les enfants d'immigrants maghrébins, notamment de parents venus d'Algérie, ont beaucoup de difficultés. Il faut parler des situations différentes. Occulter le problème en parlant en général a un effet contre-productif par rapport à l'intention d'origine.

Jean-Pierre GARSON

La question que vous soulevez concerne les catégories d'entrées. C'est-à-dire que dans le cas de la Norvège que vous semblez bien connaître, les principales catégories d'entrées sont celles de réfugiés. Quand vous êtes réfugiés, ce n'est pas pareil, si vous venez d'Iran, d'Irak ou d'Afghanistan ou du Soudan, vous ne pouvez pas du jour au lendemain être intégré sur le marché du travail norvégien. Cela pose d'énormes problèmes. De manière générale, c'est le cas dans les pays nordiques.

Ensuite, on observe en Norvège, notamment avec la rente pétrolière, une augmentation récente de la migration de travail. Il y a une bonne situation sur le marché du travail et évidemment, les Polonais trouvent facilement du travail. Jusqu'à nouvel ordre, ils ne sont pas des réfugiés.

Marc MOUSLI

Je suis prospectiviste au CNAM. Chaque fois qu'on présente la situation européenne et en particulier la situation démographique dans les années 2010, 2015, 2020, on considère que le réservoir d'hommes de la planète prêts à venir travailler pour nous est inépuisable. Or, on s'aperçoit, par exemple chez les Polonais, que la réserve n'est pas inépuisable puisque la Pologne commence à essayer de faire revenir ses ressortissants. J'ai observé également autour de moi un certain nombre de Portugais et de fils d'immigrés qui sont partis au Portugal. Des pays sont extrêmement attractifs et vont le devenir de plus en plus, par exemple en Asie. Je ne sais pas ce que deviendront les pays du Moyen-Orient. Est-ce qu'il y a eu au moins une réflexion prospective sur ces questions de réservoir d'immigrés de toutes qualifications parmi lesquels on pourrait choisir ?

Brigitte GUIGOU

Je suis chargé d'étude à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France. J'ai été très frappée par votre tableau sur le très mauvais score de la France en termes d'intégration de la deuxième génération d'immigrés dans le marché du travail. Est-ce la discrimination qui joue ? Ou bien y a-t-il d'autres facteurs ?

Quelqu'un parlait tout à l'heure de l'importance de la dimension culturelle. Je me demandais s'il n'y avait pas aussi une importance de la dimension à la fois territoriale et institutionnelle. Selon la façon dont les élus, les institutions, les organisations travaillent concrètement sur le terrain, n'y aurait-il pas des résultats différents, quelle que soit l'origine des populations ? Les municipalités, dans la manière dont elles organisent les choses, dont les missions locales, peuvent avoir des rôles tout à fait positifs.

De la salle

Je voudrais poser une question pour aller dans le sens un peu provocateur de Michèle Tribalat qui nous disait : « si on n'a pas ces données, il est difficile d'avoir un portrait exact de la situation ». Et si on ne connaît pas ces populations correctement, est-ce qu'on peut vraiment avoir des programmes de politiques publiques qui cherchent à les aider dans leur démarche d'intégration qui soient efficaces ? Ne faut-il pas des politiques plus ciblées, comme cela se fait dans beaucoup de pays où on cible les politiques d'intégration sur des populations, sur

des caractéristiques particulières ? Les évaluations montrent-elles qu'il vaut mieux des politiques ciblées que des politiques générales qui prennent seulement en compte les caractéristiques socioéconomiques ?

Michèle TRIBALAT

Premièrement, pour des pays qui ont eu un passé colonial, le pays de naissance des parents ne permet pas du tout d'isoler les enfants d'immigrés, des enfants de rapatriés. Je prends l'exemple de l'Algérie : c'est moitié-moitié entre enfants d'immigrés et enfants de rapatriés avec des effets d'âge différents.

Il y a un autre problème auquel on ne songe pas quand on compte en termes de générations, c'est que l'on pourrait, dans une hypothèse limite, ne jamais avoir de troisième génération, au sens le plus courant du terme (petits-enfants d'immigrés). On n'a pas étudié la manière dont se mariaient les enfants d'immigrés dans les pays européens. Si vous supposez par exemple que 100 % des enfants d'immigrés se marient avec des personnes des pays d'origine de leurs parents – dans une définition qui est la plus large, la plus raisonnable et la plus efficace au niveau de l'étude statistique – ces enfants d'immigrés, qui se marient avec des immigrés eux-mêmes, auront des enfants qui seront enfants d'au moins un immigré. Ils seront donc aussi dans ladite deuxième génération. Avec 100 % d'unions de ce type, on n'a jamais de troisième génération. À ceux qui prétendent étudier des « troisièmes » générations, l'échantillon peut être extrêmement restreint.

L'Europe doit y réfléchir. La définition néerlandaise paraît la plus appropriée : est d'origine étrangère un enfant d'au moins un parent immigré. J'ai réalisé des estimations en France depuis longtemps, la première datant du milieu des années 1980. J'ai refait une estimation en 1999 de ces populations, mais se pose ce problème de la définition de la génération, qui n'est pas simple. Le pays de naissance des parents ne suffit pas pour distinguer les enfants d'une vague migratoire donnée. On risque de faire des erreurs d'analyse si on s'en tient à nos définitions de générations, telles qu'on les a élaborées jusqu'à aujourd'hui. J'exhorte l'Europe à nous aider à avancer collectivement sur ce terrain où nous avons beaucoup de mal à avancer tout seul en France.

Stéphane BEAUD

L'accueil de ces enfants d'immigrés africains dépend aussi des politiques menées par les municipalités. Dans son enquête en Rhône-Alpes, Nathalie Kakpo montre le travail réalisé dans une MJC, dans des centres sociaux, etc. Ne viennent là que des enfants d'immigrés maghrébins. Les enfants d'immigrés africains d'immigration plus récente se tiennent à l'écart de ces lieux parce qu'ils n'osent pas y venir, parce que c'est payant, parce qu'ils n'ont pas leur frère ou leur sœur aînée qui peuvent les introduire. Elle montre que ces choses « prennent du temps ».

Si on compare avec une enquête que je suis en train de faire avec des étudiants en Seine Saint-Denis, on voit que la présence des enfants d'immigrés africains est beaucoup plus importante parce qu'il y a effectivement une ancienneté plus grande de cette immigration-là. Cela me permet juste de redire que, par rapport au débat précédent sur le rôle de la culture, il faut aussi raisonner en termes de marché du travail, en termes de niches sur le marché du travail. Si on prend l'exemple des Portugais en France, le moindre chômage des enfants de

Portugais est très lié au mode de fonctionnement spécifique du marché du travail portugais : l'artisanat, le bâtiment, etc. Il faut aussi faire un travail d'économiste sur ces questions et ne pas se centrer directement sur les variables culturelles.

Jean-Pierre GARSON

Patrick Butor a parlé du musée de l'immigration, à juste titre ; c'est intéressant. On pourrait faire un musée des erreurs de prospective sur les flux migratoires. Peut-être qu'il faut tirer les leçons des erreurs.

Les réserves de main-d'oeuvre, c'est très relatif. Récemment au Portugal, les employeurs portugais ont découvert les Ukrainiens. Jusqu'à une date récente, dans le bâtiment, la construction utilisait les migrants originaires de leurs anciennes colonies – Angola, Mozambique, Cap vert, etc. Un jour, ils ont décidé de faire une mission en Ukraine et se sont aperçus que beaucoup de personnes gagnaient peu, étaient qualifiées et accepteraient ce genre de travail. Ils ont fait valoir qu'un Ukrainien égale trois Angolais. Certains aspects n'ont rien à voir avec la migration proprement dite. Beaucoup de gens prédisaient un envahissement par des Russes. On a été « envahis » par des ex-Yougoslaves – on n'a pas été envahis en réalité – mais les ex-Yougoslaves, les Kurdes sont venus en masse, etc. La Commission européenne avait fait des évaluations sur les Polonais qui émigreraient suite à l'élargissement nettement plus faibles que tout ce qu'a accueilli le Royaume-Uni en l'espace d'un an. Ceci reste extrêmement difficile à faire. L'OCDE prévoit d'organiser un séminaire sur cette question du futur des migrations. Il faut intégrer à cette réflexion de nombreuses variables, y compris l'accumulation du capital. Pourquoi les Polonais vont-ils au Royaume-Uni ? Parce qu'il y a du travail.

Concernant la réflexion relative au décalage existant entre l'intégration des migrants et de leurs enfants en France, l'enquête EFNATIS qui comparait l'intégration des enfants de migrants en France, en Angleterre et en Allemagne, avait montré que c'était en France que l'intégration culturelle était la plus poussée. Cela signifiait que les enfants de migrants connaissaient très peu le pays d'origine de leurs parents, étaient entièrement socialisés en France, ne connaissaient que la langue locale etc. Leur intégration était la plus forte mais leur intégration structurelle, c'est-à-dire l'entrée sur le marché du travail était la plus difficile. Dans ce décalage entre une intégration culturelle très poussée et une intégration économique très difficile se trouvait probablement la source de difficultés particulières. Les résultats étaient inverses pour l'Angleterre où l'acculturation était beaucoup plus limitée avec la constitution d'un groupe pakistanais très refermé sur soi, très hostile à l'Angleterre, très fermé mais qui accédait au marché du travail.

Patrick BUTOR

En France, on répond à des discriminations universalistes et à des discriminations territoriales mais pas à des discriminations d'origine ethnique. Nos politiques de la ville et de l'emploi reposent sur ce fondement.

Pourtant, nous disposons d'instruments pour faire des politiques plus ciblées de cohésion sociale. notamment des études monographiques sur telle ou telle population. On peut dans certains lieux avoir des travailleurs sociaux spécialistes des personnes d'origine turque, etc.

On essaie de conjuguer les deux. Mais pour l'essentiel, nos politiques publiques sont des politiques universalistes.

François HÉRAN

Je suis un peu sociologue et démographe, et je me suis occupé de ce que certains appellent le « roman » du solde migratoire, de 1993 à 1998. C'était un programme de 1 000 lignes environ qui permettait d'estimer le solde migratoire avec toute une série d'imperfections connues. Nous avons tenté de faire des vérifications sur l'état civil, pour regarder, par exemple, les naissances de mères étrangères année après année afin de voir si, par hasard, le solde migratoire n'était pas en train d'exploser alors qu'il était affiché comme stable. Un autre de mes travaux connus est l'*Enquête famille* qui a posé des questions sur les pays de naissance.

Que faire ? J'écoute ces critiques maximalistes depuis longtemps. Quelle est la partie positive, c'est-à-dire quelles sont les recommandations ? Que faut-il faire ? Faut-il créer des registres de population ? Pourquoi pas ? Cela suppose que le changement de domicile soit obligatoire pour tout le monde. Toute une série de projets de loi a été déposée au Parlement depuis plusieurs années sur l'obligation domiciliaire. Ils ont tous échoués.

Une autre solution envisageable : l'enquête aux frontières, à l'image de celle menée par les Britanniques. Il s'agit d'un détournement de l'enquête sur les flux touristiques. Il y a en Grande-Bretagne à peu près deux fois moins d'entrées-sorties par an qu'en France. Il y en a 80 millions par an en France. Les immigrés qui s'installent vraiment, dans une hypothèse maximaliste, cela peut-être 1/400 soit 200 000 sur 80 millions. Si on estime que l'INSEE est le plus lamentable de tous les instituts statistiques européens, cela peut être 1 sur 200. C'est très difficile de faire un sondage qui essaie de repérer une minorité du 200<sup>e</sup>. Nous avons infiniment plus de postes-frontières que la Grande-Bretagne. Il y a beaucoup plus de flux.

Quand je regarde la façon dont les *lobbies* anti-migration en Grande-Bretagne attaquent l'enquête aux frontières, en disant qu'elle est condamnable, que ce sont des déclarations d'intention sur les installations, que les flux avec les Caraïbes reposent sur 40 personnes, etc. Je me dis : est-ce que l'enquête aux frontières serait une bonne solution ? Quelles sont exactement les méthodes précises qu'il faut adopter ? Les registres de population ? L'enquête aux frontières ? Les Néerlandais eux-mêmes corrigent les chiffres de 30 à 40 %. Le grand problème des registres de population, c'est que les immigrés ont intérêt à rester. Cela leur donne des droits d'être inscrits localement sur les registres ; cela leur donne des droits sociaux, des droits éducatifs, des droits pour eux-mêmes, pour leurs enfants, etc. Cela sous-estime fortement les départs. Les instituts de statistiques les corrigent dans des proportions qui sont considérables : 20 %, 30 %, 40 % selon les pays. Il y a des données imparfaites mais elles existent aussi, même dans les pays qui remplissent consciencieusement toutes les cases que leur demande Eurostat. Je crois qu'il faut avoir conscience de cela.

Michèle TRIBALAT

Ce n'est pas l'endroit pour cette discussion INED-INED.

François HERAN

Ce n'est pas une discussion INED-INED, c'est une discussion sur le fond.

Michèle TRIBALAT

Quand je parle de la statistique française, je veux parler de l'INSEE. Ce que je recommande en premier, c'est de ne pas faire n'importe quoi sous prétexte que l'on ne sait pas. C'est une règle déontologique de base. Pour ce qui est des instruments à mettre en place pour que la statistique publique française soit meilleure, l'INSEE a un gros travail devant lui. Que ce soient des registres, que ce soient des enquêtes ou autre, il faut y réfléchir mais il ne faut pas simplement dire que nous ne faisons pas si mal puisque d'autres ne font pas bien non plus.

De la salle

Est-ce qu'au niveau de l'Europe, on connaît la provenance des immigrants ? À l'avenir, continuera-t-on à comptabiliser comme immigrants les gens venant des pays de l'Est ?

J'ai cru entendre tout à l'heure qu'il n'était pas nécessaire de savoir lire ou écrire pour devenir français. Si c'est exact, je me demande si cela entre dans une vision acceptable de l'avenir.

Jean-Pierre GARSON

Il y a des statistiques détaillées indépendamment de celles issues des « *passenger surveys* ». Les Britanniques ont mis en place un outil statistique administratif qui permet de mesurer précisément les nouveaux permis délivrés aux immigrants provenant de ce qu'on appelle l'Union européenne élargie. Ils ont les éléments pour répondre aux questions. Ceux qui vont arriver en plus grand nombre dans les années futures viendront probablement « de l'Est de l'Est ».

Patrick BUTOR

Le Code civil prévoit qu'il faut avoir un niveau de français correspondant à sa condition. À chaque loi sur les migrations, on s'est demandé s'il ne fallait pas hausser ce niveau. Jusqu'à maintenant, par souci démocratique, on a considéré qu'il fallait que le maximum d'étrangers puisse accéder à la nationalité française même s'ils étaient illettrés.

Dominique SCHNAPPER

En particulier à cause des naturalisations familiales.

Dominique SCHNAPPER

On naturalise toute la famille ; il peut arriver que la grand-mère ne sache pas le français.

Patrick BUTOR

C'est un choix mais qui peut être remis en cause.

17 h 45

## Contrepoint sur « Les nouvelles stratégies de protection sociale en Europe au regard de ces nouvelles réalités sociales »



**Bruno PALIER**, chercheur au CNRS, Sciences Po Paris

On a beaucoup parlé de paradoxe français. Ce paradoxe réside dans la transition vers une nouvelle étape des politiques sociales au niveau européen. Si l'on doit passer à une nouvelle étape, c'est qu'à mon sens, contrairement à ce que l'on dit souvent, la stratégie européenne pour l'emploi et la méthode ouverte de coordination (MOC) ont parfaitement réussi.

Pour juger d'une réussite politique, il faut d'abord connaître les objectifs. Les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi et de la MOC n'étaient pas de résoudre les problèmes de chômage, de retraite, de santé, etc., ni d'impulser un champ de réforme parfaitement similaire pour chacun des pays. Il s'est agi de faire prendre conscience de nouveaux enjeux et de réaliser une harmonisation cognitive afin que tout le monde adopte les mêmes objectifs pour les politiques sociales. C'est une réussite dans la mesure où désormais, même la France ou l'Allemagne ont un nouvel agenda des politiques sociales.

Premier point. Nous avons adopté, même la France, le nouvel agenda des politiques sociales qui a été défini pour adapter la protection sociale aux nouvelles réalités économiques. Depuis 2001 en Allemagne, depuis 2003 en France, nous sommes passés à un système de retraite à plusieurs piliers. La compétition dans le domaine de la santé est devenue un outil majeur – que cela soit le T2A ou la compétition entre les financeurs pour réguler les systèmes de santé. L'activation est le maître mot des politiques de l'emploi et non plus l'indemnisation du chômage. La conciliation vie professionnelle-vie familiale devient le cœur de la définition des nouvelles politiques familiales. Ces différentes réformes s'appellent en France PERP et PERCO ; les mutuelles, la T2A pour la santé ; la PAJE, le libre choix pour les politiques familiales ; le PARE et le PAP pour ce qui est des politiques d'emploi. Nous avons adopté « les nouvelles politiques sociales ».

Le « nouvel agenda » des politiques sociales a été adopté telle « une charrue sans avoir bien regardé les bœufs » puisque cet agenda était défini pour adapter nos systèmes de protection sociale aux nouvelles réalités économiques qui se sont fait jour dans les années 1980-1990. Aujourd'hui, les décideurs et les experts souhaitent mieux évaluer la nature des objectifs sociaux auxquels il faudrait répondre pour redéfinir à nouveau les politiques sociales.

Deuxième point. La modalité d'adaptation n'a pas été la même entre la France et l'Allemagne d'un côté, la Suède de l'autre et enfin la Grande-Bretagne. Les paradoxes et les blocages français sont à comprendre dans les réformes que nous avons menées, et dans la façon dont nous avons réformé.

Je voudrais enfin m'interroger avec vous sur une prochaine étape, celle de la définition de nouvelles politiques sociales au niveau européen.

Pour développer le premier point, tous les États ont plus ou moins adopté le même agenda de politique sociale dans les années 1970-1980 quand a émergé le Consensus de Washington. Les institutions financières, budgétaires et économiques se sont mises à parler de protection sociale alors que cela n'était pas leur mandat. Je pense ici au FMI, à la Banque mondiale mais aussi à l'OCDE qui a étendu ses compétences. Le nouveau consensus économique était qu'il fallait dépenser moins. Ces institutions financières et budgétaires ont regardé où les dépenses publiques augmentaient le plus. Les dépenses de chômage s'accroissaient et les dépenses de santé progressaient deux fois plus vite que le PIB. Puis les projections quant aux dépenses de retraite se sont multipliées à la fin des années 1980. En Europe, cela s'est accentué en 1992 avec la mise en place du marché unique, puis en 1993, avec les critères de Maastricht. Les indicateurs sont significatifs d'une politique particulière. Quand on dit plus de taux de change, plus d'inflation, plus de dette publique et plus de déficit public, on définit pour tout le monde des politiques macroéconomiques centrées sur l'offre, tout à fait congruentes avec ce qu'on a pu appeler le consensus de Washington. Les critères n'étaient pas choisis au hasard.

À partir de la fixation de ces grands objectifs s'est posée la question : « quelle politique sociale est congruente avec ces nouvelles orientations économiques ? ». Tout d'abord l'activation : il ne s'agit plus d'indemniser des chômeurs qui ont payé leurs cotisations mais de faire en sorte qu'ils aient « envie » de travailler à nouveau, que cette envie soit suscitée par la coercition ou de façon plus « accompagnante », pour rappeler les différences soulignées par Dominique Méda. En matière de retraite, la nouvelle approche considère que tout ne peut pas peser sur les dépenses publiques et qu'il faut donc recourir à ce qu'on appelle en France l'épargne salariale ou privée, et qu'on appelle fonds de pension dans le reste des autres pays de l'OCDE.

En matière de santé, la volonté n'est plus de contrôler toutes les dépenses de santé, mais seulement les dépenses publiques. Si vous écoutez les économistes, il ne serait plus aujourd'hui souhaitable de réguler et de maîtriser les dépenses de santé. Simplement, elles doivent le plus possible reposer sur des acteurs marchands et sur la responsabilité individuelle. C'est ce qui se passe en France avec les franchises, etc. ; c'est ce qui se passe aux Pays-Bas de façon extrême avec la mise en concurrence des assureurs. Du côté des politiques familiales, l'objectif premier étant devenu d'accroître les taux d'emploi, la question centrale devient « Comment fait-on pour concilier la vie professionnelle et la vie familiale ? ».

Tous les Occidentaux ont adopté ce nouvel agenda des politiques sociales. Le problème, c'est que les Français l'ont adopté pour des raisons économiques bien plus que pour des raisons sociales. On en arrive par conséquent à une nouvelle phase : « si on regardait à quoi cela sert aussi du point de vue social ? ». Bernard Perret nous dit : « ceux qui font les politiques sociales ne sont préoccupés que par les questions sociales », pourtant la dynamique historique en Europe démontre qu'il y a toujours eu des préoccupations économiques. On pourrait citer Beveridge ou Pierre Laroque – le développement de la *Social Security*, de la Sécurité sociale, doit être bon pour la croissance économique. Cela a toujours marché ensemble.

Regardons maintenant les réalités sociales pour savoir ce qu'il faut faire pour se donner des justifications sociales et pas seulement des justifications économiques à la restructuration des systèmes de protection sociale. Pour reprendre l'expression de Dominique Méda, nous savons ce qu'il faut faire. Le problème c'est qu'en France on a beau savoir ce qu'il faut faire, on ne le fait pas. J'ai envie de m'interroger sur cette inertie française.

Si tous se sont adaptés, tous ne l'ont pas fait de la même façon. Une des conclusions de l'intervention d'Anne-Marie Brocas est la diversité des systèmes de protection sociale en Europe. Il y a une plus grande diversité de protection sociale qu'il n'y a de diversité sociale en Europe. Il y a différents mondes de la protection sociale qui sont rassemblés en Europe. Anne-Marie Brocas l'a rappelé, les objectifs d'égalité, de taux de remplacement, de lutte contre la pauvreté, sont très différents. Cette différence est perceptible si on considère la façon dont nous nous sommes adaptés.

Un défaut de comparaison fait croire en une France des « paradoxes ». Ce qui a été dit pour les paradoxes français pourrait être dit pour une bonne moitié de la situation allemande, pour une autre bonne moitié de la situation italienne et pour une dernière bonne moitié de la situation belge et néerlandaise. Les difficultés auxquelles nous avons à faire face sont très similaires à celles rencontrées par l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche. À savoir les pays qui ont des systèmes de protection sociale fondés sur les assurances sociales, principalement destinées aux salariés masculins industriels. C'est en prenant en compte la nature du système de protection sociale que l'on comprend les différences éprouvées dans l'adaptation. Tous se sont mis à l'activation des politiques d'emplois. Les pays libéraux, la Grande-Bretagne et les États-Unis, l'ont fait de façon très coercitive. Ils ont réduit le temps de chômage indemnisé et ont fixé des conditions de plus en plus difficiles à l'absence d'activité. Ils préfèrent donner de l'argent à ceux qui travaillent qu'à ceux qui ne travaillent pas : si vous refusez trois propositions, on arrête la prestation (c'est la réforme de 1996 de *jobseekers allowance* en Grande-Bretagne). Il faut travailler.

L'activation existe en Suède depuis les années 1950. L'OCDE a étudié les politiques actives du marché du travail à partir de ce cas. Au Danemark, l'activation a resurgi dans les années 1990. C'est une politique qui attend que tout le monde travaille : Weber est toujours aussi pertinent, l'éthique du travail est très présente dans les mentalités. Le système public d'emploi offre de bonnes conditions d'accompagnement public pour rendre cet objectif possible. Les Français et les Allemands ont aussi activé leurs politiques d'emploi. L'OCDE montre que nous avons des dépenses d'activation relativement élevées, de l'ordre de la subvention à l'emploi : c'est l'ensemble des emplois subventionnés par l'aide ou la suppression des cotisations sociales. Cela va du TUC au CIVIS en passant par le CES et les emplois jeunes. Ce sont les mini-jobs allemands. Cela crée une dualisation sur le marché du travail. Ce que l'on appelle l'emploi atypique reste atypique en stock, mais ne l'est plus en flux parce que c'est sous cette forme que se créent les emplois. De même pour les réformes des retraites, ces pays évoluent vers un système multi-piliers où sont combinées de la capitalisation et de la répartition. C'est le modèle américain, le modèle britannique mais aussi le modèle danois. La plupart des retraites sont financées en capitalisation même si chez les nordiques, les retraites sont gérées par les partenaires sociaux, pas par des fonds de pension et des *Hedge Funds*. C'est ce que pratique la Suède depuis 1998 : elle a rendu la capitalisation obligatoire en laissant à chacun le choix de prendre plus ou moins de risques avec ses placements.

Les Allemands, les Français, les Italiens, les Espagnols sont aussi passés à la capitalisation. En France, sans le dire, cela s'appelle de l'épargne. Cela s'est même appelé un Plan partenarial d'épargne salariale volontaire. Les Français évitent le mot « fonds de pension ». Les dispositifs sont facultatifs et subventionnés par l'impôt, c'est-à-dire que l'on donne de l'argent public de façon régressive, en favorisant ceux qui peuvent épargner et dont les placements sont défiscalisés, c'est-à-dire les classes moyennes et supérieures. La dualisation s'annonce pour les retraites futures, dans vingt ou trente ans. Du côté de la santé, cela s'appelle la franchise,

en Allemagne aussi ont été mis en place des paiements du même genre : dix euros par trimestre, avec des possibilités de compenser par des mutuelles ou des prestations complémentaires. Cette dualisation en devenir de la santé du côté allemand, français ou italien n'est ni la solution britannique, ni suédoise, puisqu'ils ont gardé des systèmes publics de santé véritablement universels et sans régime pour les pauvres.

En matière de conciliation vie familiale-vie professionnelle, on constate aussi plusieurs façons de faire. Les Suédois ont décidé dans les années 1950, et réalisé en 1996, que tous les enfants auraient le droit à une place en crèche à partir d'un an. Le service public de la petite enfance est une réalité suédoise et danoise. Aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, la plupart des femmes arrivent à travailler avec des opportunités similaires à celles des hommes, parce qu'elles trouvent sur le marché des baby-sitters, même si la prestation n'est pas de bonne qualité. Les législations anti-discrimination empêchent également le plafond de verre d'être aussi efficace qu'en France ou en Allemagne.

En France et en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique, en Autriche, on fait aussi de la conciliation, mais sous le terme de libre choix. C'est là encore de la ségrégation ou de la dualisation sociale puisque les femmes peu diplômées « choisissent » de s'arrêter de travailler pour s'occuper de leurs enfants, alors que les classes moyennes et supérieures profitent des prestations publiques pour financer une assistante maternelle ou une place en crèche.

Les problèmes sociaux de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, dont tout le monde s'accorde au niveau européen à dire qu'ils sont les plus profonds, ne sont pas seulement des problèmes de changement de la société mais des problèmes générés par les réformes elles-mêmes. Dans un examen de la réalité sociale, il ne faut pas oublier les différences d'institutions de protection sociale puisqu'elles sont des facteurs créateurs de problèmes sociaux spécifiques.

Anne-Marie Brocas a rappelé les différences de valeur qui s'incarnent dans les systèmes de protection sociale. Si l'indicateur retenu est le taux de pauvreté, l'objectif des politiques sociales est la lutte contre la pauvreté. C'est l'objectif de la Grande-Bretagne depuis les *poor laws* du début du XVII<sup>e</sup> siècle. L'indicateur social américain par excellence, c'est le taux de pauvreté absolu. En revanche, dans les pays scandinaves, l'indicateur préféré est le coefficient de Gini, ce qui correspond à un objectif d'égalité. L'indicateur français de générosité sociale est le taux de remplacement : c'est ce qui caractérise pour nous une prestation sociale généreuse. Notre système de protection sociale a été créé dans une période d'expansion du salariat industriel, d'où des institutions, des assurances sociales et des valeurs typiques de l'époque industrielle : la sécurité et le remplacement du revenu. Nous sommes entrés dans une phase post-industrielle, ce qui pose le plus de problèmes à la France, à l'Allemagne et à l'Italie. Les Anglais ou les Américains ont une expérience de la pauvreté et recourent au marché. Les Nordiques sont déjà dans le monde post-industriel, en tout cas dans le monde de la high-tech, de l'économie de la connaissance et des services. La France a un problème de système de protection sociale qui n'est adapté ni à l'économie ni aux réalités sociales.

Faut-il demander à l'Europe de nous aider à définir une nouvelle stratégie pour la protection sociale ? L'Europe nous aide déjà à prendre conscience que le monde économique a changé, cela a notamment été le cas avec le marché unique et Maastricht. Cette consultation va aussi nous aider à réaliser que la pauvreté s'est déplacée. Ce ne sont plus, ou moins qu'avant, les personnes âgées qui sont pauvres : ce sont les jeunes, les femmes seules et sans diplôme et/ou avec enfant, les enfants de migrants. Les problèmes sociaux se sont déplacés.

Que faut-il entreprendre maintenant ? Il y a quatre façons de définir un nouvel agenda pour les politiques sociales au niveau européen. De 1957 au milieu des années 1970, on a recherché une harmonisation des systèmes de protection sociale ; c'était envisageable car on a commencé à six systèmes bismarckiens (les Allemands, les Italiens, les Français et le Benelux). À partir de 1973, l'Europe a intégré un système universel et un système libéral et il devenait difficile de parler d'harmonisation. Jusque dans les années 1990, les Européens se sont dit : « qu'à cela ne tienne, l'Europe s'occupe d'économie, nous on s'occupe du social », ce qui s'appelle la subsidiarité. Il n'est désormais plus possible de prétendre que le social se déconnecte de l'économie depuis que la DG ECFIN se préoccupe des réformes structurelles du marché du travail, des retraites et de la santé. C'est par l'économie qu'on est entré à nouveau dans le social au niveau européen. On ne peut plus faire semblant, et la solution de la subsidiarité n'est plus viable dans les années qui viennent.

Une solution démocratique, à la majorité des 470 millions de citoyens européens, est-elle préconisée ? La Commission Barroso est de couleur politique marquée par rapport aux précédentes. Cet ancien Premier ministre représente la majorité des citoyens européens, c'est-à-dire une majorité conservatrice et plutôt libérale. Les Français sont-ils prêts à ce que le sort de leur État-providence soit décidé de façon démocratique mais au niveau européen ?

Une autre solution est en germe dans la méthode ouverte de coordination et la stratégie européenne pour l'emploi, fondée sur la concurrence entre les systèmes sociaux : cela s'appelle le *benchmarking*. On regarde qui, face aux mêmes enjeux, est le mieux à même d'y répondre. La France est mal placée parce que la solution libérale et la solution nordique aux problèmes actuels sont dominantes. Pour l'instant, nous sommes incapables d'imaginer qu'il y ait des solutions de type « continental ». Nous savons ce qu'il faut faire, mais nous le savons en anglais et en suédois. Nous avons des solutions mais tellement éloignées des valeurs et des institutions dont nous avons hérité – même si elles s'avèrent relativement obsolètes – que nous n'arriverons pas à les appliquer sans un travail de traduction culturelle et institutionnelle.

Une quatrième solution pourrait être une coopération renforcée des Italiens, des Allemands, des Autrichiens, des Néerlandais, des Français, pour une réflexion sur la spécificité de leurs problèmes, de leurs valeurs et de leurs institutions, et la recherche de solutions adaptées. Il ne s'agit pas de rester entre nous parce que les bismarckiens seraient les meilleurs mais pour prendre en compte les spécificités axiologiques, de valeur et d'institutions qui ont marqué notre développement. Je ne les appellerai pas des blocages, mais des incapacités à mettre en œuvre des réformes parce qu'il n'y a pas de traduction de ces solutions par les acteurs français et pour nos institutions.

Alain Supiot a travaillé sur les droits de tirage sociaux, qui sont des solutions « à la Bismarck ». On peut dire que le libre choix est une solution à la Bismarck concernant la conciliation vie familiale-vie professionnelle, mais je crois qu'il serait intéressant de se mettre ensemble pour se demander ce qu'il y a comme réflexions et solutions spécifiques à mettre en œuvre. Cela voudrait dire qu'on ne resterait pas dans le paradoxe français, mais qu'on échangerait avec ceux qui « parlent la même langue que nous » - l'italien, l'allemand, le néerlandais ou l'autrichien. Je vous remercie.

18 h 15

Conclusion par **Xavier PRATS MONNE**,  
Directeur Emploi, Stratégie de Lisbonne,  
Affaires internationales à la DG Emploi,  
Affaires sociales et Égalité des chances  
de la Commission européenne

Bonsoir, Mesdames et Messieurs. Je voudrais vous dire quelques mots sur la spécificité française et sur les implications de cette spécificité en termes européens.

Y a-t-il un paradoxe français ? Oui, non seulement il y en a un mais nous en avons 27. Tous les pays européens pensent qu'ils sont particuliers, qu'ils sont spéciaux. Que se passe-t-il dans le cas français ? Je voudrais simplement attirer votre attention sur un fait qui apparaît dans l'excellent rapport du CAS et qui ressort également du programme national de réforme français : la France est dans une situation meilleure que ne laisseraient croire les apparences ou, par exemple, la discussion d'aujourd'hui. La France est le pays d'Europe qui a le taux le plus important d'enfants de trois à six ans qui sont encadrés dans une structure préscolaire. La France aussi a un taux d'emploi des femmes d'à peu près 57 % ; 80 % de femmes entre 25 et 50 ans sont au travail. La France est aussi le pays qui a le plus de dépenses de santé de l'Europe. Or vous connaissez l'importance de la santé, de l'éducation, de l'emploi des femmes pour la productivité, pour la compétitivité, pour l'avenir : il faut bien se rendre compte que beaucoup d'Européens seraient très heureux d'avoir un modèle social comme en France. C'est juste que ces Européens, généralement, ne sont pas Français !

Il y a bien sûr des choses qui ne marchent pas, mais la France est dans une situation très positive. Je vous dis cela parce qu'une chose m'a beaucoup frappé dans la discussion d'aujourd'hui : nous avons entendu des interventions extrêmement sophistiquées, articulées, compétentes, parfois un peu cyniques ou désabusées – mais il n'y en a pas eu beaucoup, je crois, d'optimistes. La France n'est pas un pays optimiste. Vous ne regardez pas l'avenir avec confiance et cela se voit beaucoup : le contraste est étonnant entre un pays qui « marche » et l'état d'esprit de ses citoyens. Je dis cela sans oublier, par exemple, que la France est aussi le pays qui a l'âge le plus bas de départ à la retraite de l'Union, et que les jeunes français et les plus de 54 ans sont très mal situés dans le marché du travail. Ce sont des inconvénients que je n'ai pas besoin d'évoquer, parce que cela a été répété par l'étude et dans les débats aujourd'hui.

La France est un peu comme mon pays, l'Espagne : un pays qui accepte très mal la critique des autres mais qui est toujours prêt à se critiquer lui-même. Je le dis en tant qu'Espagnol, où l'on a probablement davantage de raisons de se critiquer qu'en France, y compris dans le domaine de l'emploi et de l'éducation. Une des raisons pour lesquelles la France n'est pas un pays optimiste, c'est que, quand on parle de travail ou de modèle social, on ne les associe jamais avec croissance, productivité, concurrence. Ce n'est pas par hasard que le texte du Centre montre que la France est le pays d'Europe qui a le plus peur de la concurrence. Or est-

il normal de parler de la société française, des nouvelles réalités sociales, sans les associer à un message de croissance, de productivité, de libre concurrence ?

Pour la Commission, et dans beaucoup de pays européens, il est très difficile d'imaginer un débat sur l'emploi sans l'associer immédiatement à un débat sur la croissance et la productivité. *Growth, competitiveness, productivity, employment* sont les mots clés de la Stratégie de Lisbonne. Quelles sont les raisons qui expliquent pourquoi la France regarde peu vers l'avenir ? Nous avons discuté pendant une heure et demie de la migration sans jamais l'associer avec le mot « opportunité », alors que s'il y a une chose que normalement les pays développés et les pays d'origine associent à la migration, c'est justement l'opportunité. Nous avons parlé des migrations et nous nous sommes embourbés dans des discussions sur la définition des migrants, sur les catégories des migrants, sur leur impact sur la société et l'exclusion sociale, mais rarement sur la migration comme un facteur de vitalité et de croissance.

Et l'Europe dans tout cela ? Où va la politique sociale européenne ? Je voudrais évoquer brièvement trois éléments. Le premier point, Bruno Palier vient de le dire, est la diversité. Je crois que pour toutes sortes de raisons, par intérêt cynique ou par manque d'alternatives, on sous-estime dans le discours européen l'impact en termes de *policy* de la diversité d'une Union européenne à 27 membres. Nous parlons d'une Europe en tant que club de nations post-industrielles avec quelques exceptions, mais nous avons un pays comme la Bulgarie qui est membre de plein droit de l'Union européenne et qui a un revenu par tête, en parités de pouvoir d'achat, qui est un tiers au-dessus de celui du Chili. Le seuil de pauvreté en Bulgarie c'est un revenu de 80 euros par mois. En Espagne, qui pour d'autres aspects est un pays qui croît et qui est optimiste, la pension moyenne d'une veuve est de 498 euros par mois : cela dénote un système de protection sociale organisé en fonction d'un modèle familial traditionnel avec une seule personne, mâle, qui a à sa charge femme et enfants. Or ce modèle n'est plus la norme, ni en Espagne ni ailleurs dans l'Union. Il y a un besoin de modernisation sans doute, mais il y a surtout en Europe une diversité extraordinaire. Par exemple le pourcentage du Produit Intérieur Brut qui est dédié à la protection sociale varie de 13 % en Estonie, à 30 % et plus en Suède. Le taux d'emploi des femmes est de 57 % en France, mais de 70 % en Suède et de 30 % en Pologne. La diversité de l'Union européenne rend très difficile de dire des choses qui soient valables pour 27 États membres et qui ne soient pas en même temps une généralité.

Sortir de cela et trouver un message commun, un « intérêt européen » qui soit en même temps articulé selon les besoins des États membres, est un défi très important de l'Union européenne à l'avenir. On ne peut se permettre, comme on l'a fait pour tous les élargissements précédents, de l'ignorer.

Le deuxième point est le besoin – et la France n'est pas une exception – de sécurité exprimée très fortement par les citoyens européens, face à ce qu'ils perçoivent comme un monde qui change très rapidement. Les systèmes de protection sociale européens sont très différents bien sûr : toute la littérature académique (et notamment Esping-Andersen) a bien décrit les différentes manières par lesquelles les États membres ont construit leur protection sociale tout au long du siècle dernier. À partir de réalités très différentes, les États membres et les citoyens arrivent toutefois majoritairement à la même conclusion : ils souhaitent garder la situation de sécurité – de privilège, pourquoi ne pas le dire – dans laquelle se trouve l'Europe. S'attaquer à ces problèmes sera le deuxième défi de l'Union européenne : si les risques de la

mondialisation sont peut-être exagérés, ils ne sont pas moins réellement ressentis par les citoyens.

Troisième point, à quelle politique l'Union européenne doit-elle s'attaquer à l'avenir ? Il est difficile de prévoir l'avenir mais l'expérience de l'époque post-Delors a montré que les États membres ont peu d'appétit pour permettre à l'Union européenne de s'engager dans une politique de protection sociale normative. Les domaines de compétence traditionnelle des États membres vont le rester et la diversité croissante de l'Union européenne va y contribuer. En revanche, je crois que la politique sociale communautaire va s'adresser de plus en plus à des espaces que les systèmes de protection sociale nationaux ne couvrent pas ou pas très bien. C'est ce qu'on appelle les « nouveaux risques sociaux » : l'intégration des jeunes, les problèmes d'égalité des chances et d'anti-discrimination, l'immigration.

Dans ces trois domaines, les pouvoirs publics nationaux ne sont pas très bien armés et les États membres seront disposés à trouver des formules de politique commune. Reste la difficulté de traiter ces trois problèmes tout en respectant la volonté de sécurité des citoyens et en tenant compte de la diversité entre les États membres.

Voilà trois thèmes : diversité, besoin de sécurité et nouveaux risques sociaux, qui seront à mon sens au centre des préoccupations de l'Union européenne. J'en termine avec un mot sur un thème qui n'a pas été évoqué et où je crois que la France est une exception et doit réfléchir à son avenir : le système éducatif et son rapport avec le monde du travail. S'il y a un État membre ou un système éducatif qui est encore prisonnier d'une méthode, d'un système, de structures qui relèvent d'une autre époque, c'est bien la France. Essayer de voir comment le système éducatif peut mieux contribuer à la croissance, au développement, à l'emploi et au marché du travail, est un défi pour tout le monde. Je crois qu'en France, c'est un défi qui devrait être traité avec une attention particulière.

Je vous remercie.