

## Les nouvelles inégalités et l'intégration sociale<sup>1</sup>

Denis Fougère et Nadir Sidhoum



Denis Fougère est directeur de recherche au CNRS et professeur chargé de cours en économie à l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaé) et à l'École Polytechnique. Il est membre du Centre de recherches en économie et statistique (Crest, Insee). Il est conseiller scientifique au Centre d'analyse stratégique et au ministère de l'Éducation nationale (DEPP). Il est par ailleurs *Research Fellow* au Center for Policy and Economic Research (CEPR, Londres) et à l'Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA, Bonn). Ses domaines de recherche sont l'évaluation des politiques publiques, l'économétrie du chômage, l'intégration des immigrés et de leurs enfants, et l'analyse des déterminants socio-économiques de la délinquance.



Nadir Sidhoum est conseiller technique au Département des Études, de l'Évaluation et des Statistiques au sein de la Direction générale de l'Agence nationale pour l'emploi. Il enseigne également l'économie à l'université de Paris III. Ses activités portent sur les aspects conjoncturels du chômage et sur le chômage infra-communal.

### Résumé

La montée continue du chômage et de la précarité a engendré une exclusion durable d'une part croissante de la population hors de la sphère de l'emploi et des revenus d'activité, favorisant l'apparition d'une nouvelle pauvreté et l'enkystement dans la société française d'un noyau dur de personnes, et parfois de ménages entiers, durablement privés d'emploi. Ces nouvelles formes de pauvreté sont de plus en plus concentrées dans certaines zones urbaines ou péri-urbaines. Face à ce constat, l'action publique, au-delà du renforcement de ses axes classiques, devrait davantage

---

<sup>1</sup> Cet article fait suite aux travaux conduits en 2004 et 2005 sur le thème des critères socio-économiques de l'intégration dans le cadre du Groupe *Sigma* du Commissariat général du Plan. Il a fait l'objet d'une intervention du premier auteur au colloque *Faire société en France et en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle* organisé par le Centre d'analyse stratégique le 25 avril 2006 au Sénat. Les auteurs tiennent à remercier les membres du Groupe *Sigma*, et plus particulièrement Catherine Borrel, Pierre-Yves Cusset, François de Singly, Jacques Donzelot, Pascale Flamant, Olivier Galland, Cécile Jolly, Olivier Mongin et Lucile Schmid, pour leurs remarques et suggestions sur des versions antérieures de ce texte. Les auteurs restent toutefois les seuls responsables de son contenu et de ses éventuelles insuffisances.

être ciblée sur des mesures ou des domaines fondamentaux pour l'avenir de la société française. À ce titre, des dotations beaucoup plus importantes sont nécessaires à l'éducation des enfants vivant dans des ménages pauvres ou dans des territoires caractérisés par un fort taux de non-emploi.

**Mots-clés**

inégalités sociales – pauvreté – précarité – ségrégation – éducation  
*social inequality – poverty – precariousness – segregation – education*

Au-delà d'un certain seuil, les inégalités apparaissent comme socialement intolérables, elles affaiblissent le sentiment d'appartenance collective et deviennent une menace pour la cohésion de la société elle-même. C'est en ce sens que peuvent être compris et analysés les liens entre la situation économique et l'intégration sociale, celle-ci n'entretenant pas de liens mécaniques et univoques avec la situation économique des personnes ou des nations. Des inégalités qui perdurent et/ou se cumulent peuvent engendrer des comportements défavorables à l'intégration, tels la résignation et le renoncement à toute participation sociale, ou la révolte, l'hypothèse étant qu'une société inégalitaire mais très mobile a une probabilité plus forte d'être intégrée qu'une société aussi inégalitaire mais où les clivages sociaux séparent des populations durablement hétérogènes.<sup>2</sup>

Notre analyse insiste sur deux constats : la persistance des inégalités et leur concentration (le cumul des déficits culturels, sociaux et économiques pour certaines personnes et certains groupes). La montée continue du chômage et de la précarité des trajectoires professionnelles a engendré une exclusion durable d'une part croissante de la population hors de la sphère de l'emploi et des revenus d'activité, favorisant l'apparition d'une nouvelle pauvreté et l'enkystement dans la société française d'un noyau dur de personnes, et parfois de ménages entiers, durablement privés d'emploi. Ces nouvelles formes de pauvreté sont de plus en plus concentrées dans certaines zones urbaines ou péri-urbaines<sup>3</sup>.

L'action publique, au-delà du renforcement de ses axes classiques (accompagnement et réinsertion des chômeurs, désenclavement de certaines zones géographiques, aide sociale et accroissement parallèle des moyens budgétaires), devrait être davantage ciblée sur des mesures ou des domaines fondamentaux pour l'avenir de la société française. À ce titre, des dotations beaucoup plus importantes sont nécessaires à l'éducation des enfants vivant dans des ménages pauvres ou dans des territoires caractérisés par un fort taux de non-emploi. Cet effort devrait se déployer sur l'ensemble du système éducatif (y compris dans l'enseignement supérieur).

Ces vingt dernières années, de multiples dispositifs d'action publique sont apparus dans divers domaines (emploi, santé, ville, discriminations, formation, etc.), sur le plan national et local, pour limiter la désintégration sociale liée à la crise économique durable en France. Cette multiplication faite souvent dans l'urgence et parfois par opportunité politique a favorisé une sédimentation des dispositifs, coûteuse pour les finances publiques, et un empilage dénué d'architecture globale et incohérent dans le temps. L'accumulation des annonces politiques et l'empilement de mesures aux effets mal identifiés nuisent à l'efficacité des dispositifs et ont pour résultat d'affaiblir la crédibilité de l'action publique. Pour augmenter l'efficacité de leurs interventions, le gouvernement et l'administration devraient assumer une véritable évaluation de leurs actions. Notre objectif ici n'est pas de dresser un bilan des politiques publiques, mais de se concentrer sur la question de leur évaluation. Ces préconisations font l'objet d'une seconde section.

---

<sup>2</sup> Durkheim qui, le premier, a fait de l'intégration un concept central, conçoit cette notion comme une caractéristique des sociétés – certaines sont plus « intégrées » que d'autres – et non des individus. Dans son esprit, l'intégration n'a donc pas grand-chose à voir avec le sens qu'on lui donne couramment aujourd'hui d'insertion ou d'appartenance. Une société intégrée est une société dans laquelle la vie collective est intense, une société où le « moi individuel » s'efface au profit du « moi social », une société où le sentiment d'appartenance collective est fort. Le problème est alors de définir à partir de quel seuil les inégalités font peser une menace sur l'intégration sociale ainsi définie. Sans pouvoir répondre complètement à cette question, on peut être néanmoins attentif à deux critères : la persistance des inégalités et le cumul des déficits culturels, sociaux et économiques pour certaines personnes et certains groupes, phénomènes qui tous deux renforcent le sentiment d'isolement ou de relégation sociale.

<sup>3</sup> Cet aspect du phénomène est analysé en particulier par Maresca et Poquet (2003) et Maurin (2004). Voir la bibliographie en fin d'article.

## 1. Des éléments de diagnostic

### 1.1. Chômage de masse et précarisation des trajectoires professionnelles

Quelques paradoxes de long terme, observés après la fin des Trente Glorieuses, éclairent le contexte actuel de désintégration sociale :

- au cours de ces 27 dernières années (1978-2005), la France s'est économiquement enrichie (+ 72 % de PIB hors inflation), alors que dans le même temps le chômage a augmenté dans de très fortes proportions (+ 148 % de demandeurs d'emploi cherchant un emploi à temps plein en CDI en France métropolitaine), l'emploi n'ayant que peu progressé sur la période (+ 16 % dans les secteurs principalement marchands) ;
- malgré des inflexions à certaines périodes, le chômage est resté massif et la précarité de l'emploi s'est accrue (sur dix ans, de janvier 1995 à décembre 2004, l'ANPE a enregistré 58 millions de demandes déposées par près de 22 millions de personnes ; 57 % de ces personnes ont connu plusieurs épisodes de chômage, près de quatre demandes en moyenne par personne) ;
- l'alternance entre périodes de chômage et périodes d'emploi frappe la majorité des demandeurs d'emploi. Ainsi, si l'on considère la cohorte des travailleurs entrés en chômage au 2<sup>ème</sup> semestre 1993 (soit 2 479 560 personnes en France métropolitaine), la moitié a connu au moins une seconde période de chômage au cours des deux années suivantes (ce sont des *chômeurs récurrents*), et cette proportion s'élève à presque 70 % au bout de 6,5 ans (cf. tableau n° 1) ;
- l'exclusion sociale se concentre sur certaines populations (immigrés, femmes, jeunes, personnes peu qualifiées ou peu diplômées) et certains territoires, particulièrement les quartiers de la politique de la ville où le chômage sévit deux fois plus (cf. tableau n° 2).

**Tableau n° 1**  
Suivi d'une cohorte d'inscrits au 2<sup>nd</sup> semestre 1993 en catégorie 1, 2, et 3 (en %)

Situation à	6 mois	12 mois	18 mois	24 mois	30 mois	36 mois	42 mois	48 mois	54 mois	60 mois	66 mois	72 mois	78 mois
<b>Présents en continu</b>	45,5	26,4	16,1	10,2	7,0	4,9	3,6	2,7	2,1	1,7	1,4	1,1	0,9
<b>Sortis en continu</b>	42,8	44,5	43,1	41,3	38,3	36,6	35,1	34,1	33,0	32,2	31,5	30,9	30,5
<b>Récurrents</b>	11,7	29,1	40,8	48,6	54,8	58,5	61,3	63,2	64,8	66,1	67,1	68,0	68,6

Lecture : au cours des 24 mois suivant leur inscription à l'ANPE au second semestre 1993, 48,6 % des demandeurs d'emploi ont connu 2 épisodes ou plus de chômage (récurrents), 41,3 % sont sortis du chômage au cours de ces 24 mois sans réinscription sur la période (sortis en continu) et 10,2 % sont restés continûment au chômage sur toute la période (présents en continu).

Remarque : les chiffres sont des pourcentages de la cohorte initiale  
Source : fichier historique administratif ANPE

**Tableau n° 2**  
**Taux de chômage comparé ZUS et France (hors DOM –TOM)**

Aux recensements de :	1990	1999	Évolution en points
ZUS, tous les âges	18,9 %	25,4 %	+ 6,5
France hors DOM TOM, tous les âges	10,8 %	12,8 %	+ 2
ZUS, les jeunes (15-24 ans)	28,5 %	39,5 %	+ 11
France hors DOM TOM, les jeunes	19,9 %	25,6 %	+ 5,7

*Source : Recensements généraux de la population, Insee*

Face à ces évolutions, les pouvoirs publics ont développé des dispositifs relevant de philosophies d'action différentes et ciblant souvent des publics particuliers. Ces dispositifs peuvent se résumer ainsi :

- une politique de réduction de la population active, en grande partie associée aux restructurations industrielles dans la seconde moitié des années 1980 et au début des années 1990. La mesure-phare en a été le recours massif aux préretraites ;
- la levée de certaines restrictions quantitatives et réglementaires qui encadraient la confrontation entre l'offre et la demande de travail ; la suppression de l'autorisation administrative de licenciement et l'assouplissement de l'encadrement juridique des différentes formes de contrat figurent parmi les mesures les plus représentatives de cette catégorie ;
- le développement de contrats de travail spécifiques pour des publics ciblés (chômeurs de longue durée, jeunes sans qualification), pour lesquels l'État prend en charge une partie significative des coûts ;
- la réduction de l'écart entre le coût du travail supporté par l'employeur et la rémunération nette après prélèvements perçue par le salarié. La mesure la plus emblématique est ici l'allègement des charges patronales sur les bas salaires ; il faut également citer les dispositifs qui ont essayé d'améliorer les conditions du retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux (mesures d'intéressement pour les bénéficiaires de minima sociaux, RMA, etc.) mais qui, selon plusieurs études, ont principalement bénéficié aux ménages dont le revenu est situé dans la partie la plus haute de la distribution des revenus des ménages modestes ;
- la politique de réduction du temps de travail.

Le dynamisme des créations d'emploi enregistrées au cours de la seconde moitié des années 1990 et la bonne tenue de l'emploi face au ralentissement conjoncturel du début des années 2000 témoignent des effets positifs de ces politiques, même si des déséquilibres persistent.

## **1.2. Les freins socio-économiques à l'intégration sociale**

### **1.2.1. L'évolution de la pauvreté**

La pauvreté monétaire, stable de 1984 à 1996, baisse jusqu'en 2001, mais sans bénéficier aux ménages les plus pauvres, souvent dépourvus de qualification, pour toucher alors 3,6 millions de personnes. Depuis le ralentissement de la croissance économique intervenu au second semestre 2001, plusieurs indicateurs (notamment le nombre d'allocataires du RMI) témoignent d'un

probable retournement de tendance en matière de pauvreté monétaire<sup>4</sup>. Ainsi, selon l'Insee, le taux de pauvreté monétaire (au seuil de 50 % de la médiane des revenus) est passé entre 2002 et 2003 de 5,9 % à 6,3 %.

Parmi le noyau dur de personnes au chômage, figurent des personnes souffrant de problèmes de santé ou des personnes fragilisées par un accident de la vie (divorce, veuvage, etc.). La France, faisant du retour à l'emploi le fondement de sa politique de lutte contre le chômage, n'exclut pas pour l'instant du principe d'insertion professionnelle ces catégories de personnes très fragilisées par des problèmes de santé ou certains handicaps, contrairement à certains pays (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, lesquels accordent une prestation sociale spécifique – *incapacity benefit* – avec, en contrepartie, un droit au travail limité excluant les bénéficiaires de la statistique du chômage et alors que la majorité d'entre eux souhaite travailler).

Les dispositifs d'action publique n'ont pas jusqu'à présent permis d'enrayer véritablement l'apparition de ce noyau dur de pauvreté, les modes d'indexation des différentes prestations sociales étant loin d'être uniformes et équitables (une partie de ces prestations est indexée sur les prix à la consommation évoluant moins favorablement que le salaire moyen ou que le Smic ; les allocations logement, qui jouent un rôle fondamental dans les ressources des ménages pauvres, sont indexées sur une base éloignée de l'évolution réelle des loyers). La dynamique de retour à l'emploi n'est pas vraiment enclenchée pour ces populations (les emplois retrouvés par les allocataires du RMI sont le plus souvent des emplois aidés, temporaires ou à temps partiel).

Les pauvres cumulent maintes difficultés par ailleurs récurrentes qui entravent l'accès à l'emploi et à la vie sociale : des contraintes financières et matérielles, des problèmes de santé (les risques de mauvaise santé ou de décès s'aggravent dans les populations les plus touchées par la précarité malgré l'effet bénéfique de la Couverture maladie universelle sur les renoncements aux soins pour raisons financières), une pénurie renforcée de logement social au vu de la demande (un million de personnes sont par ailleurs hébergées chez un tiers, parent ou ami), pour les ménages les plus pauvres des difficultés croissantes d'accès à un logement (entre 1988 et 2002, les loyers payés par les ménages les plus pauvres ont augmenté en moyenne de 80 % et leur revenu de 30 %) doublées de difficultés d'accès aux services bancaires et financiers. Le recours à l'emprunt plonge une part accrue d'entre eux dans le surendettement.

Les inégalités sociales en matière de réussite scolaire des enfants restent très fortes et apparaissent tôt. Les échecs et sorties précoces du système sont très marqués socialement et touchent surtout les enfants d'ouvriers et d'inactifs, en raison principalement de l'illettrisme, longtemps sous-estimé, et de la pauvreté monétaire (le taux de retard en sixième est de 35 % pour les enfants des familles les plus pauvres, contre 12 % pour les enfants des ménages les plus riches).

Selon le CERC (2004), leurs enfants restent enfin particulièrement frappés par les inégalités :

- environ un million d'enfants de moins de 18 ans, soit près de 8 % de l'ensemble, vivent en dessous du seuil français de pauvreté monétaire de 560 euros et près de deux millions, soit près de 16 % de l'ensemble des moins de 18 ans, en dessous du seuil européen de pauvreté monétaire de 670 euros ;
- les enfants d'étrangers non européens sont les plus touchés (un quart du million d'enfants pauvres).

---

<sup>4</sup> La plupart des éléments de cette analyse proviennent du rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Rappelons toutefois que l'insuffisance des ressources monétaires ne résume pas le niveau de la pauvreté, phénomène par essence multidimensionnel. Pour faire suite aux travaux de nombreux sociologues et économistes, dont Amartya Sen, il est important de rappeler que la situation de pauvreté est généralement caractérisée par une insuffisance de revenu, mais aussi de ressources matérielles, culturelles et sociales, qui empêche d'avoir des conditions de vie acceptables dans un pays à une période donnée. De ce fait, l'examen de la pauvreté doit reposer sur plusieurs types d'indicateurs, rendant tout à la fois compte des conditions de vie, des ressources financières et du capital culturel et social des personnes et des ménages.

## 1.2.2. Un marché du travail marqué par la précarisation et une protection sociale inadaptée

### *a) La progression des emplois précaires à bas salaires*

De 1990 à 2002, la part d'actifs occupés dans des emplois précaires à des salaires inférieurs au salaire médian a augmenté pour les hommes (5,9 % à 7,5 %) et encore plus les femmes (7,6 % à 10,4 % d'après les enquêtes annuelles sur l'emploi de l'Insee), celles-ci représentant toujours la majorité des chômeurs mais dans une moindre mesure (55 % à 52 %), et étant fortement et de plus en plus surreprésentées dans les emplois temporaires et aussi à temps partiel (près de trois-quarts des salariés occupant des emplois précaires à temps partiel et à bas salaires sont des femmes)<sup>5</sup>.

### *b) Une précarisation accrue des trajectoires professionnelles*

Les trajectoires professionnelles ont subi une précarisation croissante depuis 1982 (c'est-à-dire des passages plus fréquents par le chômage ou l'emploi précaire), hormis durant les deux périodes d'amélioration sensible de la croissance économique (1986-1989 et 1997-2000). La progression de ce phénomène est particulièrement illustrée par les statistiques provenant des enquêtes sur l'emploi réalisées par l'Insee entre 1982 et 2002 (voir Fougère, 2003). *En vingt ans, la proportion d'actifs en chômage ou en emploi précaire aux trois dates d'enquête est passée de 4 % des actifs à plus de 9 %, après avoir atteint un maximum égal à 11 % en 1997*. Ce phénomène concerne principalement les plus jeunes et les moins qualifiés, groupes dans lesquels les proportions de travailleurs précarisés atteignent respectivement 21 % et 11 % en 2000-2002 ; il n'épargne pas pour autant les adultes et les plus éduqués, groupe dans lesquels la proportion de travailleurs précarisés a également augmenté, pour se situer respectivement à 8 % et 4,5 % en 2000-2002.

Si on couple cette précarisation avec la baisse de la mobilité salariale, c'est-à-dire la baisse des chances de progression salariale au cours de la carrière, observée en France mais aussi aux États-Unis et en Angleterre<sup>6</sup>, le diagnostic s'assombrit. Il associe en effet précarisation et stagnation des progressions salariales. S'il perdurait en longue période, ce couplage inquiétant signifie que 8 % à 10 % des actifs pourraient être confinés dans une situation de précarisation accrue et ne pas voir leur salaire augmenter au cours de leur carrière<sup>7</sup>.

### *c) Des difficultés croissantes d'insertion professionnelle pour les jeunes*

Les difficultés d'emploi des jeunes ne se démentent pas et se prolongent bien au-delà des premières années de vie active, structurant des trajectoires professionnelles marquées par une précarité croissante. Selon l'Insee, le taux de chômage des jeunes actifs de moins de 24 ans était en 2005 de 24,6 % pour les femmes et de 21,4 % pour les hommes. Une étude récente de la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2005) portant sur les cotisations versées aux régimes de retraite par les jeunes entrant sur le marché du travail, constate le retard pris par les générations nouvelles dans le versement des cotisations. À 25 ans, plus de six cotisants sur dix nés dans les années 1950 avaient validé au moins 20 trimestres d'assurance contre moins de la moitié des générations nées entre 1966 et 1970. Ce retard est dû pour partie au prolongement des études, mais il vient aussi indéniablement d'une insertion sur le marché du travail plus difficile. À l'âge de 30 ans, parmi les trimestres validés sans contrepartie de cotisations, la proportion de ceux relatifs

<sup>5</sup> Calculs des auteurs à partir des enquêtes sur l'emploi de l'Insee.

<sup>6</sup> Pour les États-Unis, on consultera l'étude de Buchinsky et Hunt (1999), pour l'Angleterre, celle de Disney (2000), et pour la France, celle de Fougère et Kramarz (2001).

<sup>7</sup> Une étude récente de l'Insee (2006) illustre parfaitement la double tendance à la faible progression des salaires et à l'augmentation du nombre d'emplois temporaires et à temps partiel. Selon cette étude, le salaire annuel net moyen a progressé de + 0,6 % par an de 1998 à 2004. Mais cette hausse moyenne masque des disparités très grandes : si les ouvriers ont bénéficié d'une progression de 0,6 % en moyenne annuelle, et les cadres de 0,5 %, les employés et les professions intermédiaires ont, eux, vu leurs salaires baisser de 0,2 % en moyenne chaque année. Si l'on retient non plus le salaire annuel net moyen, mais le « revenu salarial » qui prend en compte le temps travaillé durant l'année, et qui de ce fait reflète mieux l'augmentation du nombre d'emplois précaires et à temps partiel, la hausse annuelle moyenne n'a été que de + 0,4 % sur la période.

au chômage a beaucoup augmenté : cette part, quasi inexistante pour les générations les plus anciennes, est passée de 10 % pour la génération 1954 à 38 % pour celle née en 1970.<sup>8</sup>

#### ***d) Une protection sociale mal adaptée aux évolutions du marché du travail***

Même si la multiplicité des formes juridiques des contrats de travail joue un rôle dans la précarisation des trajectoires, la précarisation et l'insécurité sociale<sup>9</sup> ont des racines plus profondes que le support juridique dans lequel elles prennent forme<sup>10</sup>. Les entreprises recourent en effet le plus souvent à la flexibilité externe. Elles hésitent ou même se refusent à mettre en œuvre des solutions mobilisant les ressources internes, notamment celles qui impliquent une modulation accrue des temps de travail ou une ré-orientation de la politique de formation continue vers les salariés les moins qualifiés.

Or, l'instabilité dans l'emploi a des conséquences directes sur la protection sociale des salariés. C'est notamment le cas pour l'ouverture des droits à l'assurance-chômage qui est conditionnée par des périodes minimales de cotisations, c'est-à-dire une ancienneté suffisante dans l'entreprise. Les groupes de travailleurs les plus soumis à la précarité des relations d'emploi sont ceux qui se voient de fait exclus des droits. On assiste ainsi à un véritable dualisme du marché du travail.

Cette situation traduit un décalage croissant entre l'architecture d'un système de protection sociale conçu en période de plein emploi et les évolutions apparues depuis une trentaine d'années. C'est l'ensemble de la protection sociale qui devrait être repensé, pour prendre en compte les grandes tendances des marchés du travail contemporains : augmentation de l'activité féminine, discontinuité des trajectoires dans les phases d'insertion ou de ré-insertion sur le marché du travail, et instabilité croissante des carrières professionnelles.

#### **1.2.3. Le sur-chômage des travailleurs étrangers et des Français enfants d'étrangers**

Pour les travailleurs de nationalité étrangère, aux pertes d'emploi plus fréquentes se sont ajoutées des difficultés spécifiques de reclassement et de retour à l'emploi. Leur taux de chômage est strictement le double du taux de chômage des travailleurs de nationalité française, voire le triple pour les travailleurs étrangers originaires d'un pays d'Afrique (28 % pour les Maghrébins et 23 % pour les autres)<sup>11</sup>.

L'éducation ne protège que très peu de ce sur-chômage (en 2002 à niveau d'études inférieur au baccalauréat, 30 % des travailleurs maghrébins étaient au chômage contre 10 % des travailleurs français ; à niveau d'études égal ou supérieur au baccalauréat, les taux sont respectivement de 25 % contre seulement 6 %).

La situation professionnelle des Français varie de manière significative selon l'origine géographique de leurs parents : les Français dont l'un au moins des parents est originaire du Maghreb sont de fait les plus touchés par le chômage (17,6 % sont chômeurs contre 6,8 % des Français dont les deux parents sont nés français) et parmi eux plus fortement les jeunes Français non qualifiés (29,9 % de chômage pour ceux avec une origine maghrébine contre 12,4 % pour ceux dont les deux parents sont nés français).

---

<sup>8</sup> Sur le thème des difficultés d'insertion socioprofessionnelle des jeunes, nous renvoyons à l'analyse de Chauvel (2006).

<sup>9</sup> Nous faisons nôtre ici la définition de l'insécurité sociale proposée par Castel (2003). Selon lui, dans nos sociétés, « la recherche des protections créerait elle-même de l'insécurité. La raison en serait que le sentiment d'insécurité n'est pas une donnée immédiate de la conscience. Il épouse au contraire des configurations historiques différentes, parce que la sécurité et l'insécurité sont des *rappports* aux types de protections qu'une société assure, ou n'assure pas, d'une manière adéquate (...). L'insécurité, en somme, c'est dans une large mesure l'envers de la médaille d'une société de sécurité » (Castel, 2003, p. 6-7). Et plus loin : « l'insécurité sociale (...) ne tient pas seulement à la montée d'une pauvreté de masse, à la précarisation des situations sociales, y compris dans les classes moyennes, ou à une réduction drastique des prestations sociales. [Elle peut aussi résulter de] l'effondrement des services publics dans un pays en voie de privatisation complète » (Castel, 2003, p. 67).

<sup>10</sup> Ce point de vue, et ceux qui suivent, sont notamment développés dans le rapport du CERC sur la sécurité de l'emploi (CERC, 2005).

<sup>11</sup> Calculs des auteurs à partir des données des enquêtes sur l'emploi de l'Insee.

Les études supérieures ne les protègent eux aussi que partiellement du sur-chômage (18,1 % des jeunes Français d'origine maghrébine ayant fait des études supérieures sont en chômage, contre seulement 6,5 % des jeunes Français dont les deux parents sont nés français). Le fait d'avoir fait des études supérieures divise par deux les proportions de chômeurs dans chaque catégorie, mais ne réduit pas l'écart : les jeunes Français d'origine maghrébine sont deux fois et demie plus souvent en chômage que les jeunes Français d'origine française, quel que soit leur niveau d'études<sup>12</sup>.

#### **1.2.4. Intégration et exclusion : le rôle de l'école**

Il est important d'évaluer le rôle de l'école dans l'intégration car les jeunes *les moins éduqués* comptent parmi les principales victimes de la montée de la précarisation.

L'école ne produit pas par elle-même les inégalités ou les facteurs d'exclusion (encore qu'elle puisse les renforcer), mais on est en droit d'espérer, sinon qu'elle les réduise totalement, du moins qu'elle en atténue la portée. C'est donc bien dans cette optique que doit être apprécié le rôle de l'école au regard des processus d'exclusion : parvient-elle à exercer un effet *compensatoire* suffisamment puissant pour qu'on puisse s'accorder sur l'idée qu'elle joue le rôle « intégrateur » qui est attendu de l'école républicaine ?

##### **a) Un mouvement de massification qui s'essouffle**

Il faut d'abord insister sur l'extraordinaire mouvement de massification scolaire qui s'est produit du milieu des années 1980 au milieu des années 1990, et que l'école française a réussi à accompagner (voir Thélot et Vallet, 2000). Mais les effets de ce succès relatif semblent peu à peu s'être épuisés. On constate, depuis une dizaine d'années, une stagnation des performances. L'accès à l'enseignement supérieur ne progresse plus, et surtout la part des jeunes qui sortent du système éducatif initial sans diplôme professionnel ou sans diplôme général supérieur au brevet ne décroît plus ; elle reste à un niveau élevé (près d'un sortant sur cinq).

Or la formation joue un rôle de plus en plus important pour éviter le chômage et les emplois précaires : chez les jeunes, l'écart des chances d'être ou non au chômage selon que l'on possède ou non un diplôme a sensiblement progressé depuis 25 ans. Pour donner un exemple, en 1990, un à quatre ans après la fin des études, 42,1 % des femmes et 26,8 % des hommes sortis du système éducatif sans aucun diplôme ou titulaires d'un BEPC étaient au chômage ; en 2005, ces proportions s'élevaient à 49,2 % et 44,4 %. Les sortants sans qualification du système de formation initiale sont donc de plus en plus pénalisés.

Si on ne se résigne pas à l'impuissance, comment expliquer cette stagnation des performances pour tenter d'y trouver des remèdes ? Les travaux d'économie et de sociologie de l'éducation comme l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre dans notre pays, mais aussi dans des pays étrangers, apportent quelques enseignements<sup>13</sup>.

##### **b) Ségrégation sociale, ségrégation scolaire**

Un premier registre d'explication pourrait tenir au renforcement de la ségrégation scolaire. Les comportements des familles – par le choix de leur résidence, les demandes de dérogation, le choix d'options – comme les comportements des établissements eux-mêmes – par les politiques de constitution de classes, les politiques visant à attirer certains types d'élèves – renforceraient l'homogénéité sociale et scolaire des groupes d'élèves (soit à l'intérieur des établissements, soit à l'intérieur des classes). Cette homogénéité renforcée profiterait aux meilleurs, mais affaiblirait le niveau moyen des performances des élèves moins favorisés. Au total, les inégalités pourraient s'en trouver renforcées.

---

<sup>12</sup> Calculs des auteurs à partir des données de l'enquête Formation-Qualification Professionnelle réalisée en 2003 par l'Insee.

<sup>13</sup> Une analyse détaillée et pertinente des insuffisances et des rigidités du système français d'éducation est contenue dans l'ouvrage de Duru-Bellat (2006).

En moyenne, le phénomène de ségrégation sociale n'a pas évolué de manière importante depuis une dizaine d'années. Les stratégies d'évitement des familles n'auraient pas connu de montée significative au niveau national. Mais ce phénomène peut se concentrer sur certaines zones urbaines et y exercer un effet local important, peu sensible à un niveau agrégé. De plus, en matière de ségrégation, la disparité entre classes dans un même établissement semble jouer un rôle plus important que la disparité entre établissements : par leurs pratiques de constitution de classes, les établissements généreraient plus de ségrégation qu'ils n'en subissent du fait de la carte scolaire. Enfin, même si elle n'a pas beaucoup évolué ces dernières années, la ségrégation avait parfois déjà atteint un niveau très élevé. C'est ce qu'a mis en lumière le travail de Férouzis (2003) sur la composition ethnique des collèges dans la région bordelaise. Dans cette région, où la proportion des élèves allochtones est relativement faible (7 %), 10 % des établissements scolaires accueillent plus d'un quart de ces élèves. Un des points majeurs de son étude est de montrer que les taux de ségrégation sont bien plus importants en fonction de l'origine ethnique que de l'origine sociale ou du retard scolaire. Il se crée ainsi des catégories d'établissements dominés par l'appartenance ethnique, ce qui ne peut être sans conséquence sur les élèves ou les professeurs.

À elle seule la mixité sociale ne constitue certes pas un gage de réussite. Mais à l'inverse, un renoncement radical à une politique visant, à travers la carte scolaire, à préserver un certain niveau d'hétérogénéité sociale dans les établissements pourrait avoir des effets très négatifs sur la réduction des inégalités. Une récente étude suédoise (Söderström et Uusitalo, 2005) montre que l'abolition à Stockholm des critères de résidence dans le choix de l'établissement a eu pour effet de renforcer fortement la sélectivité du tri des élèves selon leurs aptitudes, mais également selon leur statut socio-économique et selon leur origine ethnique. Au total, la ségrégation s'en est donc trouvée renforcée.

### ***c) Quelle évaluation des politiques éducatives ?***

Face à ces inégalités scolaires, les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs et ont tenté de mettre en place des politiques visant à les réduire. En France, cette politique a eu essentiellement une base territoriale, par la mise en place et l'extension progressive des zones d'éducation prioritaire (ZEP). Cette politique a connu une extension très significative, puisqu'on compte aujourd'hui plus de 800 ZEP, scolarisant environ 20 % des écoliers.

Mais c'est précisément ce saupoudrage qui semble constituer la principale limite des ZEP. L'impact négatif suscité par l'effet stigmatisant de l'appellation n'est pas compensé par une hausse significative des moyens alloués aux acteurs du système éducatif concernés, qui restent très en deçà des efforts consentis dans d'autres pays en direction des publics en difficulté. Les différentes évaluations du dispositif sont décevantes et conduisent à s'interroger sur l'efficacité d'une politique territoriale de réduction des inégalités scolaires. Il semble en tout cas qu'une plus forte concentration et un meilleur ciblage des moyens engagés seraient nécessaires<sup>14</sup>.

Cette concentration des moyens pourrait conduire à réduire de façon significative, pour les catégories d'élèves en difficulté, le nombre moyen d'élèves par classe, avec des chances qui semblent importantes d'améliorer les performances scolaires. Dans une récente étude, Piketty (2004) montre ainsi que la forte réduction des effectifs d'une classe consécutive à son dédoublement au-delà du seuil de 30 élèves, s'accompagne d'une nette amélioration des performances des élèves.

#### **1.2.5. Une ségrégation urbaine plus sensible**

Le renforcement de la ségrégation urbaine est aujourd'hui l'un des plus puissants ferments de désintégration sociale. Sa gravité est soulignée dans un récent rapport du Conseil d'analyse économique (Fitoussi, Laurent et Maurice, 2004) : « la ségrégation urbaine porte en elle une dislocation de la cité, par rupture d'égalité dans les espaces sociaux que sont au premier chef le travail, mais aussi l'école, le logement et les équipements collectifs ; elle a pour symptômes visibles la souffrance des populations défavorisées, leur stigmatisation, les tensions multiples entre personnes et groupes sociaux ».

---

<sup>14</sup> Voir les travaux de Caille (2001) et de Benabou, Kramarz et Prost (2005).

Cette ségrégation se traduit par une polarisation socio-économique dans l'espace des villes au détriment de certains de leurs quartiers : dans les zones urbaines sensibles (ZUS), le chômage s'aggrave entre 1990 et 1999 passant de 18,9 % à 25,4 % (un habitant sur quatre). Ce sur-chômage est encore plus aigu pour les jeunes actifs de 15 à 24 ans, dont le taux de chômage passe de 28,5 % à 39,5 %<sup>15</sup>. Y vivent les groupes sociaux les moins favorisés, d'où une présence relativement plus importante d'étrangers. Beaucoup de ceux dont l'emploi est localisé dans le centre des grandes villes n'ont pas les moyens d'y loger, d'où une disjonction accrue entre domicile et lieu de travail, les prix des offres de logements tirés vers le haut étant de plus en plus en décalage avec la demande de ces populations.

La ségrégation urbaine, en concentrant les populations les plus défavorisées, accroît ainsi la distance socio-économique entre ces territoires et la « moyenne nationale », et crée parfois des situations quasi irréversibles avec le développement d'économies souterraines.

Une intervention publique forte et soutenue, de la part des pouvoirs centraux et locaux, doit être mise en place pour lutter contre la ghettoïsation et l'exemple américain est ici instructif. Il montre que pour réussir, une politique de déségrégation scolaire doit être couplée, d'une part, à un programme facilitant la mobilité résidentielle des ménages défavorisés, et d'autre part, à des politiques de réduction de la taille des classes et d'augmentation des moyens mis à la disposition des écoles. Aux États-Unis, les programmes de lutte contre la ségrégation urbaine sont centrés autour de « l'action sur les personnes, avec l'idée de les sortir des ghettos *via* l'*affirmative action*, ou celle de les amener à se faire les acteurs du changement de leur milieu *via* la formule des Corporations de développement communautaire (CDC) » (Donzelot, 2003). Cette politique fait de la réhabilitation des quartiers dégradés le moyen de la restauration de la vie communautaire, et de celle-ci, la condition nécessaire pour que les individus puissent retrouver confiance en eux et sortir du ghetto. Elle est caractérisée par un double souci : celui de la transparence financière (*accountability*), c'est-à-dire la nécessité pour le service public de rendre des comptes à la population, mais aussi le souci d'impliquer efficacement les habitants du ghetto dans le fonctionnement de ce service et dans la surveillance de ses résultats.

Une pluralité de domaines et de modes d'intervention est nécessaire pour lutter contre la ségrégation urbaine, mais les trois axes retenus par le Conseil d'analyse économique sont les suivants :

- *resserrer la connexion sociale pour réduire les distances physiques et sociales au marché du travail* (désenclavement des quartiers, amélioration des transports collectifs, micro-crédits et aides aux activités économiques créatrices d'emploi dans les zones concernées, politique affirmée d'enseignement et de formation, incluant l'accès aux meilleures écoles et universités pour les élèves les plus méritants, mais aussi le développement des formations techniques et en alternance au niveau local) ;
- *renforcer la cohésion urbaine* (accélérer la construction de logements sociaux locatifs, favoriser l'accès à la propriété tout en améliorant le cadre de vie dans les zones aujourd'hui défavorisées) ;
- *lutter contre les discriminations* à l'œuvre dans les processus d'accès à la formation, à l'emploi et au logement.

Ces éléments de diagnostic illustrent que des processus de désintégration sociale puissants sont à l'œuvre aujourd'hui. La persistance d'un chômage de masse et la précarisation de l'emploi ont diffusé dans une proportion très importante de la population (15 % à 20 %) une précarisation plus générale qui réduit l'accès aux droits essentiels (logement, santé), atteint un nombre important d'enfants et de familles et handicape l'avenir de la France. Lorsqu'un pays a entre un et deux millions d'enfants pauvres, comment construire un projet collectif où l'ensemble des Français puisse se reconnaître ?

---

<sup>15</sup> Toutefois, le phénomène n'est pas homogène : dans un quart des ZUS, l'évolution de l'emploi a été plus favorable que dans son environnement géographique.

## 2. Quelles orientations pour les politiques publiques ?

La pauvreté et la précarité s'enkystent au sein de la société française, prenant notamment la forme d'une transmission de handicaps socio-économiques entre générations, alors que la France a la capacité, de par ses atouts économiques et démographiques, à dégager des richesses dont une part pourrait être redistribuée sous la forme d'investissements et de transferts publics en destination des territoires, groupes et personnes les plus soumises au risque de « décrochage social ».

### 2.1. Les grandes orientations pour l'action des pouvoirs publics

Elles combinent des mesures relatives aux personnes avec des mesures territoriales et concernant l'éducation. Certaines ont inspiré les dispositifs de la loi de cohésion sociale. Les politiques publiques doivent être envisagées et engagées en interaction les unes avec les autres :

- a) *réduire les distances physiques et sociales au marché du travail* ;
- b) *lutter contre la ségrégation spatiale, un des ferments de désintégration sociale les plus puissants, en renforçant la mixité urbaine* (accélérer la construction de logements sociaux locatifs, favoriser l'accès à la propriété tout en améliorant le cadre de vie, etc.). Le manque de mixité hypothèque gravement l'avenir, car il renforce les clivages sociaux et culturels, par le biais notamment de la ségrégation scolaire<sup>16</sup> ;
- c) agir directement sur les causes de reproduction sociale et de dénuement intergénérationnel *en renforçant l'aide aux ménages pauvres avec enfants* (relever par exemple les majorations pour enfants dans les barèmes des minima sociaux et de l'aide au logement). La pauvreté monétaire engendre en effet d'autres formes de pauvreté et exerce une grande influence sur les devenir des enfants, souvent dénués du soutien scolaire de leurs parents ;
- d) *pousser la logique de territorialisation éducative et concentrer l'effort et les moyens d'éducation et de formation*, notamment en réduisant de façon significative, pour les catégories d'élèves les plus en difficulté, le nombre moyen d'élèves par classe dès la maternelle. Les principes sur lesquels repose la politique des ZEP (augmentation des moyens des établissements, réduction du nombre d'élèves par classe) doivent être appliqués de façon plus poussée, ce qui implique une plus grande concentration des moyens financiers et d'affectation des enseignants ;
- e) *poursuivre l'effort engagé dans la mise en place d'un accompagnement personnalisé et intensif des chômeurs dans le cadre du service public de l'emploi* ;
- f) *lutter contre les discriminations* à l'œuvre dans les processus d'accès à la formation, à l'emploi, au logement et à la santé. L'activité de la nouvelle Haute Autorité (HALDE), suivie et évaluée de près, devrait contribuer à alimenter le débat public en statistiques objectives et organiser des échanges d'expériences sur l'action publique en ces domaines.

L'ampleur des chantiers envisagés nécessite un engagement politique volontariste sur le moyen terme du gouvernement et de l'ensemble des acteurs publics.

### 2.2. Mieux évaluer les politiques publiques et approfondir la connaissance fine des phénomènes de pauvreté

Malgré de nombreuses réflexions et préconisations en matière d'indicateurs d'intégration sociale au niveau européen, comme en France sur le plan individuel et territorial, les dispositifs de lutte contre les inégalités sociales subissent une forte crise de légitimité, tout en continuant de représenter pour nos concitoyens le cœur du contrat social. L'enracinement de la pauvreté et de la précarité rend plus

---

<sup>16</sup> De ce point de vue, l'évaluation et l'éventuel renforcement de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) et des programmes de zones franches devraient pouvoir bénéficier d'un dispositif d'observation renforcé et actualisé de manière continue. Cette approche est particulièrement essentielle pour permettre la définition de dispositifs publics d'accompagnement et d'encouragement à la mobilité des populations.

nécessaire la définition d'instruments de connaissance et l'évaluation des politiques publiques pour corriger les insuffisances des mesures existantes.

Le foisonnement d'indicateurs est marqué par un manque d'articulation avec l'évaluation des politiques publiques. La multiplicité et l'empilement des dispositifs comme leur gestion par différents départements ministériels sont les deux causes principales de ces défauts d'articulation. Les approches territoriale et individuelle ne sont pas suffisamment mises en regard. De plus, certaines approches spécifiques, même si elles sont justifiées comme celle de l'Éducation nationale, renforcent en l'absence d'une véritable coordination la segmentation ambiante. Or, les risques actuels de désintégration sociale prennent la forme de trois fractures qu'il importe de combattre simultanément : fracture territoriale, fracture sociale et fracture scolaire.

Dans ce contexte, marqué de plus par une insuffisance d'évaluations sérieuses des politiques publiques d'intégration, nous insistons :

- d'une part, sur la priorité à donner à une mise en cohérence de la production d'indicateurs en mettant l'accent sur les points où la connaissance de la désintégration sociale est faible. Cet effort nécessite dès aujourd'hui de rattraper notre retard en matière de développement de sources statistiques ou d'appariement de fichiers administratifs gérés par des institutions différentes (CNAF, ANPE, Insee, etc.).
- d'autre part, sur l'exigence d'une mesure précise des interventions et dispositifs publics visant à limiter les effets des facteurs de désintégration sociale. Elle suppose que l'État se dote de moyens d'évaluations (procédures, organismes)<sup>17</sup>, et d'outils sur l'évolution des variables pertinentes pour l'analyse (tableaux de bord).

### **2.3. Renforcer la démarche interministérielle**

Un examen rigoureux de la cohérence et de l'articulation des politiques sociales, éducatives et urbaines reste à réaliser, trop d'interventions publiques étant aujourd'hui décidées et mises en œuvre à l'échelon le plus local, sans que l'échelon central ou intermédiaire réalise la mise en cohérence des différents dispositifs. Quel serait alors le niveau optimal de délégation entre un niveau local dont les prises de décision permettent de réagir plus rapidement mais peuvent nuire à l'efficacité globale des interventions (effets pervers possibles : absence de vision globale, risques de clientélismes locaux, de saupoudrage, de doublons, ou à l'inverse de lacunes, etc.) et un niveau central moins réactif mais disposant d'une vue d'ensemble ? Quelles sont les situations dans lesquelles une concentration (voire une « recentralisation ») de l'autorité est requise ?

La concentration des moyens déployés est une condition essentielle de la réussite d'un renforcement de la politique sociale de l'État. Elle pose la question des dotations budgétaires suffisantes et en toile de fond celle du rôle de l'État en matière de politique sociale. Il est donc important que soient conduites des études qui évaluent, de manière rigoureuse et neutre, l'efficacité de la concentration du pouvoir discrétionnaire et celle de l'augmentation des moyens déployés par l'État dans le cadre de sa politique sociale (voir, par exemple, les recherches conduites sur l'efficacité de la politique sociale et éducative du gouvernement travailliste de Tony Blair).

La coordination de dispositifs publics est prioritaire entre les différents départements ministériels intéressés (cohésion sociale, ville, égalité des chances, exclusion, éducation), d'autant que la multiplicité de données disponibles risque de conforter plutôt le sentiment de notre impuissance collective face à la transmission et à l'enkystement de la pauvreté et de la précarité, plutôt qu'elle n'aide à repenser ou restructurer les politiques publiques.

Une réflexion concertée entre les différents services concernés devrait être rapidement organisée dans une enceinte telle que le Centre d'analyse stratégique, et avec le concours d'observatoires et

---

<sup>17</sup> Cela suppose également que l'État et les administrations s'investissent au préalable, et plus qu'ils ne l'ont fait par le passé, dans la connaissance et la diffusion des méthodes d'évaluation. Pour une présentation synthétique des principales méthodes d'évaluation statistique, nous renvoyons à la lecture des contributions de Fougère (2000) et de Brodaty, Crépon et Fougère (2006).

d'administrations spécialisés tels que l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, le CERC, l'Insee, la DARES ou le CNIS, d'une part *pour identifier les priorités*, les acquis et les déficits dans le domaine des indicateurs socio-économiques, et d'autre part *pour fixer leur usage dans le débat public*. Comment les mettre au service d'une discussion collective sur les conditions de la solidarité et l'accès aux droits essentiels dans notre pays ?

En effet, *les résultats des évaluations*, particulièrement pour les dispositifs prévus par la loi Borloo de cohésion sociale, et les orientations politiques qu'elles auront permis de définir *devraient être portés à la connaissance des Français* par une instance compétente et pluraliste pour enrayer la suspicion des citoyens d'une relative inefficacité des dispositifs publics de lutte contre les inégalités. Dans cette instance devraient tout à la fois siéger des représentants des partenaires sociaux et de la société civile, des représentants des organismes chargés d'une mission de service public (tels que l'Insee et le CERC) mais aussi d'organismes indépendants (tels que l'Observatoire des inégalités), et enfin des personnalités universitaires et des chercheurs choisis en raison de leur compétence et de leur expérience.

#### **2.4. Des indicateurs spécifiques pour évaluer l'intégration des immigrés et de leurs descendants**

La mesure de l'intégration des étrangers et de leurs descendants mérite un effort prioritaire et particulier de développement, d'objectivation et de clarification, de concert avec les organismes concernés (Haut conseil à l'intégration, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, etc.).

Certaines thématiques – les plus sensibles et les plus conflictuelles dans les débats publics – doivent être privilégiées, dont trois en particulier : les discriminations, la ségrégation spatiale et l'évaluation des dispositifs anti-discriminatoires.

- a) L'analyse statistique des discriminations a une portée générale, car elle concerne toutes les catégories de personnes qui souffrent d'écarts systématiques de traitements quelle qu'en soit la raison. Vu la progression de l'instabilité professionnelle et sociale, elle devrait être centrée sur les questions d'accès à la formation initiale ou continue, au logement, à l'emploi et aux professions. Elle est encouragée par le fait que le consensus scientifique y est plus grand que pour les indicateurs d'intégration par nature plus multidimensionnelle.
- b) L'analyse du processus de ségrégation spatiale suppose que de nombreuses inconnues soient levées pour comprendre dans quelle mesure les mobilités résidentielles dépendent des parcours professionnels des parents et de la scolarité des enfants, et plus généralement des conditions de vie dans les quartiers. Pour cela, il est important que les pouvoirs publics se dotent d'un outil d'observation adapté. Cette approche est particulièrement essentielle pour permettre la définition de dispositifs publics d'accompagnement et d'encouragement à la mobilité de ces populations qui complètent les autres dispositifs plus classiques de solidarité et d'insertion.
- c) L'effort d'évaluation des dispositifs mis en place (anonymisation des CV, extension des autorisations de travail, octroi de bourses spécifiques, redécoupage de la carte scolaire, etc.) pour limiter les pratiques discriminatoires et la ségrégation urbaine est indispensable, pour des raisons évidentes d'appréciation de leur efficacité, mais aussi pour mieux les légitimer au sein de l'opinion publique et éviter les tensions sociales sur des sujets fortement médiatisés.

Les recherches statistiques méritent d'être encouragées par une vraie volonté politique. L'évolution forte depuis quelques années des débats statistiques sur ces sujets, alimentée par un enrichissement des données statistiques disponibles, a favorisé la réflexion sur les indicateurs d'intégration et le développement d'études nouvelles autour des temporalités des processus d'intégration. Ces progrès sont néanmoins restés insuffisants par manque d'impulsions politiques claires.

Le développement des analyses sur l'identification des discriminations systématiques est conditionnée aussi par les avancées de la recherche méthodologique en matière statistique (les

expériences de « *testing* » ne peuvent révéler certaines discriminations – notamment en matière de progression des rémunérations et de conditions de travail au sein de l'entreprise)<sup>18</sup>.

L'intégration étant un processus qui s'inscrit dans le temps individuel tout autant que sociétal, des indicateurs agrégés (comme le taux de chômage ou de pauvreté), même mesurés régulièrement à divers niveaux géographiques, ne sauraient suffire. Aussi, les analyses quantitatives et spatiales doivent être complétées de manière qualitative par des dispositifs d'enquête ou d'observation qui enregistrent l'enchaînement des situations vécues par les individus selon plusieurs critères (emploi, logement, accès aux soins, accès à la nationalité, situation familiale, ou liens amicaux et sociaux). C'est dans cette observation à travers le temps, que notre connaissance des relations complexes entre les dimensions sociales, économiques et politiques de l'intégration s'améliore.

La volonté politique pour impulser la recherche sera un levier important. L'enjeu de la cohésion nationale, donc d'une société intégrée, appelle une vision plus large et plus claire du processus d'intégration. Il est urgent pour cela de produire et mettre en place les outils de suivi qui relieront les différentes dimensions de ce processus aux niveaux les plus fins de l'analyse (individu, ménage, quartier, commune, entreprise).

\* \* \*

Les éléments de diagnostic présentés dans cet article contribuent à dessiner les axes d'une politique active de lutte contre l'exclusion et les nouvelles formes de pauvreté. Pour être efficace, l'intervention publique doit être plus ciblée que par le passé sur les personnes les plus soumises au risque d'exclusion sociale. Elle doit reposer sur des modes d'intervention concernant simultanément les personnes et les territoires, et privilégier les zones en voie de désintégration sociale. Enfin elle doit se fixer pour objectif d'éviter toute nouvelle croissance du noyau dur de pauvreté par agrégation de populations que l'évolution économique fragiliserait.

Pour limiter les risques de dissociation sociale, l'action de l'État ne doit pas se limiter aux instruments classiques de la politique publique. Elle doit aussi recourir à la mise en œuvre d'une politique *ad hoc*, impliquant, par exemple, de consacrer des dotations beaucoup plus importantes à l'éducation des enfants vivant dans des ménages pauvres ou dans des territoires caractérisés par un fort taux de non-emploi. Une analyse détaillée de la structure et de l'évolution des dépenses budgétaires montre qu'en ce domaine les marges de manœuvre existent, et qu'elles passent par une redéfinition des priorités. Ainsi, selon une récente étude de l'Insee (Vazeille et Sonnette, 2006), en 2003, dernière année disponible pour des comparaisons dans l'Union européenne à vingt-cinq, la part des dépenses publiques dans le PIB situe la France au quatrième rang (53,4 %), après la Suède (58,2 %), le Danemark (54,9 %) et la République tchèque (53,5 %). Toutefois, dans le domaine de l'enseignement, la France n'occupe que la sixième position (6,4 % du PIB), alors que le Danemark et la Suède occupent les deux premières positions (avec 8,3 % et 7,3 % respectivement). Par ailleurs, l'État français qui, en 1995, dépensait 12,1 % de son budget pour l'enseignement, n'y consacre plus que 11,5 % dix ans plus tard.

Mais avant tout, il nous semble qu'un examen rigoureux de la cohérence et de l'articulation des politiques sociales, éducatives et urbaines, reste à réaliser, trop d'interventions publiques étant aujourd'hui décidées et mises en œuvre à l'échelon le plus local, sans que l'échelon central ou intermédiaire réalise la mise en cohérence des différents dispositifs. Pour crédibiliser l'efficacité de leurs interventions, le gouvernement et l'administration devraient assumer une véritable évaluation de leurs actions. L'accumulation des annonces politiques et l'empilement de mesures aux effets mal identifiés nuisent à l'efficacité des dispositifs publics. Ils ont aussi pour résultat d'affaiblir la crédibilité de l'action publique.

---

<sup>18</sup> Les récents articles de Fougère et Safi (2005), Meurs, Pailhé et Simon (2006) et Aeberhardt et Pouget (2006) sont représentatifs d'une nouvelle génération de travaux appliquant à des données de la statistique publique des méthodes rigoureuses permettant d'identifier les discriminations systématiques en matière de salaires et d'accès à l'emploi.

## Bibliographie

Aeberhardt R. et Pouget J., 2006, « Comment expliquer les disparités salariales », in *Les salaires en France*, Édition 2006, Paris, Insee, p. 29-42.

Benabou R., Kramarz F. et Prost C., 2005, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380, p. 3-31.

Brodaty T., Crépon B. et Fougère D., 2006, « Les méthodes micro-économétriques d'évaluation et leurs applications aux politiques actives de l'emploi », *Économie et Prévision*, à paraître.

Buchinsky M. et Hunt J., 1999, « Wage Mobility in the United States », *Review of Economics and Statistics*, vol. 131, p. 351-368.

Caille J.-P., 2001, « Les collégiens de ZEP à la fin des années quatre-vingt-dix : caractéristiques des élèves et impact de la scolarisation en ZEP sur la réussite », *Éducation et formations*, n° 61, p. 111-140.

Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Le Seuil.

Chauvel L., 2006, « Les nouvelles générations devant la panne prolongée de l'ascenseur social », *Revue de l'OFCE*, n° 96, p. 35-50.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, 2004, *Les enfants pauvres en France*, rapport n° 4 du CERC, Paris, La Documentation française.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, 2005, *La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques*, rapport n° 5 du CERC, Paris, La Documentation française.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2005, « Débuts de vie professionnelle et droits à la retraite », *Études et Résultats*, n° 401, mai, ministère de la Santé et des Solidarités et ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

Disney R., 2000, « Caught in a Trap ? Wage Mobility in Great Britain : 1975-1994 », *Economica*, vol. 67, p. 477-497.

Donzelot J., 2003, « Les nouvelles inégalités et la fragmentation territoriale », *Esprit*, n° 299, p. 132-157.

Duru-Bellat M., 2006, *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*, Paris, Le Seuil.

Felouzis G., 2003, « La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences », *Revue Française de Sociologie*, vol. 44, n° 3, juillet-septembre, p. 413-447.

Fitoussi J.-P., Laurent E. et Maurice J., 2004, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, rapport n° 45 du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.

Fougère D., 2003, « Instabilité de l'emploi et précarisation des trajectoires professionnelles », *Actes des Troisièmes Entretiens de l'Emploi*, Paris, Publications de l'ANPE, p. 105-110.

Fougère D., 2000, « Expérimenter pour évaluer les politiques d'aide à l'emploi: les exemples anglo-saxons et nord-européens », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 1, p. 111-144.

Fougère D. et Kramarz, F., 2001, « La mobilité salariale en France de 1967 à 1999 », in *Inégalités économiques*, rapport du Conseil d'analyse économique n° 33, Paris, La Documentation française, p. 333-354.

Fougère D. et Safi M., 2005, « L'acquisition de la nationalité française : quels effets sur l'accès à l'emploi des immigrés ? », in *France Portrait Social*, Édition 2005-2006, Paris, Insee, p. 163-184.

Institut national de la statistique et des études économiques, 2006, *Les salaires en France*, Édition 2006, Paris, Insee.

Maresca B. et Poquet G., 2003, « Les ségrégations sociales minent le collège unique – L'exemple de l'Île-de-France », *La lettre du CREDOC*, n° 165, juin.

Maurin E., 2004, *Le ghetto français*, Paris, Le Seuil.

Meurs D., Pailhé A. et Simon P., 2006, « Mobilité intergénérationnelle et persistance des inégalités : l'accès à l'emploi des immigrés et de leurs descendants en France », *Population*, à paraître.

Piketty T., 2004, « L'impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises : une estimation à partir du panel primaire 1997 », *Document de travail*, Paris, EHESS.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2004, *Rapport 2003-2004*, Paris, La Documentation française.

Söderström M. et Uusitalo R., 2005, « School Choice and Segregation : Evidence from an Admission Reform », *IFAU Working Paper 2005-7*, Uppsala.

Thélot C. et Vallet L. A., 2000, « La réduction des inégalités sociales devant l'école depuis le début du siècle », *Économie et Statistique*, n° 334, p. 3-32.

Vazeille O. et Sonnette C., 2006, « Dépenses sociales, premières dépenses publiques », *Insee Première*, n° 1102, Paris, Insee.