

*La France
en mutation
1980-2005*

*Sous la direction de
Pepper D. Culpepper
Peter A. Hall
Bruno Palier*



SCIENCES PO

LES PRESSES

Extrait de la publication

*La France
en mutation
1980-2005*

*La France
en mutation
1980-2005*

Sous la direction de
Pepper D. Culpepper
Peter A. Hall
Bruno Palier

SCIENCES PO
LES PRESSES

Catalogage Électre-bibliographie (avec le concours des Services de documentation de la FNSP)

La France en mutation, 1980-2005. / Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, Bruno Palier (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 2006 (Collection Académique).

ISBN 10 / 2-7246-0972-7

ISBN 13 / 978-2-7246-0972-1

RAMEAU :

– France : Politique et gouvernement : 1981-1995

– France : Politique et gouvernement : 1995-....

– France : Conditions économiques : 1981-....

– France : Conditions sociales : 1981-....

DEWEY :

– 320.7-440 : Conjoncture et conditions politiques - France

Public concerné : public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2006, PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Table des matières

<i>Ont contribué à cet ouvrage</i>	9
<i>Remerciements</i>	11
<i>Introduction / LA FRANCE SANS BOUSSOLE, AU MILIEU DES MARCHÉS</i>	13
<i>Bruno PALIER, Peter A. HALL, Pepper D. CULPEPPER</i>	
• La France qui change	15
• Des changements non délibérés	24
• Une profonde crise politique	30

I - LES MUTATIONS ÉCONOMIQUES LE RETOUR DU MARCHÉ

<i>Chapitre 1 / LE SYSTÈME POLITICO-ÉCONOMIQUE FRANÇAIS DEPUIS 1985</i>	39
<i>Pepper D. CULPEPPER</i>	
• Le modèle étatique	43
• La chute du système étatique	48
• Y a-t-il une variété française de capitalisme ?	63
<i>Chapitre 2 / LA TRANSFORMATION DU GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE</i>	71
<i>Michel GOYER</i>	
• Les changements structurels d'origine externe	74
• La transformation du gouvernement d'entreprise en France : évaluation empirique et comparative	77
• Le choix d'une stratégie de la valeur actionnariale : cadre théorique	83
• Les fondements historiques de la stratégie de la diversification en France	86
• Concentration du pouvoir et organisation du lieu de travail	90
• Discussion	94
<i>Chapitre 3 / TRANSFORMATION DES RELATIONS DU TRAVAIL ET NOUVELLES FORMES D'ACTION POLITIQUE</i>	109
<i>Michel LALLEMENT</i>	
• Une nouvelle rationalisation institutionnelle	109

• Principes et portée du paradigme fordien d'après-guerre	113
• Le retour du marché	116
• Les transformations de la société civile	126
• Les transformations de l'action publique	138
• Résultats et perspectives	144

II - L'EFFRITEMENT DES PILIERS DE LA COHÉSION SOCIALE

<i>Chapitre 4</i> / GÉNÉRATIONS SOCIALES, PERSPECTIVES DE VIE ET SOUTENABILITÉ DU RÉGIME DE PROTECTION SOCIALE	157
<i>Louis CHAUVEL</i>	
• Définitions	159
• Le processus du remplacement des générations et du changement social	161
• La « fracture générationnelle » multidimensionnelle en France	164
• Le mode américain d'inégalité et de prospérité des cohortes	180
• La France et les États-Unis : deux systèmes de protection sociale divergents ?	191
<i>Chapitre 5</i> / UN LONG ADIEU À BISMARCK ? LES ÉVOLUTIONS DE LA PROTECTION SOCIALE	197
<i>Bruno PALIER</i>	
• Les compromis keynésiens dans la politique sociale française	198
• Équilibrer les comptes de la Sécurité sociale	203
• Maîtriser les dépenses sociales	207
• La dualisation progressive du système de protection sociale	213
• Conclusion	224
<i>Chapitre 6</i> / LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES D'ÉDUCATION DE LA CENTRALISATION À LA DÉLÉGATION AU LOCAL	229
<i>Agnès VAN ZANTEN</i>	
• L'orientation des politiques, du consensus normatif à des choix de société	231
• L'élaboration des politiques au niveau national, du néocorporatisme à la légitimité par la concertation et l'évaluation	236

• La mise en œuvre locale : décentralisation, gestion postbureaucratique et autonomie des établissements	243
• Des usagers inégalement puissants individuellement, peu associés à titre collectif	250
• Conclusion	256

**Chapitre 7 / L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS OU LA POLITIQUE DE L'ESQUIVE
RÉFORMER SANS CHANGER DE MODÈLE ?** 265

Virginie GUIRAUDON

• Faire des immigrés un problème public en présentant l'intégration comme la solution	271
• L'émergence d'une politique de lutte contre les discriminations : un véritable changement ?	283
• Conclusion	294

III – LA REDISTRIBUTION DES POUVOIRS DE L'ÉTAT

**Chapitre 8 / LES DEUX MOTEURS DE LA DÉCENTRALISATION
CONCURRENCES POLITIQUES ET RESTRUCTURATION
DE L'ÉTAT JACOBIN** 303

Patrick LE GALÈS

• La révolution silencieuse pour sortir de l'État jacobin : la réforme par étapes successives du cadre législatif et financier	305
• Les concurrences politiques et institutionnelles comme moteur de la décentralisation	310
• Reconfigurations en cours : instruments de mise en cohérence, restructuration de l'État et pressions externes	317
• Conclusion	330

**Chapitre 9 / LE GOUVERNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE
ET UNE FRANCE QUI CHANGE** 343

Andy SMITH

• Un véritable gouvernement	344
• Trois traits récurrents de la politique française européanisée	352
• Conclusion	366

IV – LES CRISES DU POLITIQUE

<i>Chapitre 10 /</i>	CONVERGENCES, FRAGMENTATION ET MAJORITÉS CYCLIQUES DANS L'OPINION PUBLIQUE	375
	<i>Richard BALME</i>	
	• Les évolutions électorales depuis 1981 : fragmentation et dépression du système partisan	380
	• Libéralisme culturel et néoconservatisme : nouvelles valeurs et phénomène de polarisation	388
	• La capacité démocratique du régime : la qualité de la représentation politique	405
	• Conclusion : vers un consensus verrouillé ?	416
<i>Chapitre 11 /</i>	LA CRISE DE LA REPRÉSENTATION	423
	<i>Suzanne BERGER</i>	
	• Représenter la société civile	426
	• Des partis en recul, une participation en progression	430
	• Ouverture des frontières et vulnérabilité	434
	• La fracture public-privé	441
	• Réformer la représentation ?	442
<i>Chapitre 12 /</i>	L'ADAPTATION DU SYSTÈME DES PARTIS (1965-2006)	449
	<i>Gérard GRUNBERG</i>	
	• L'établissement du système multipartis bipolarisé à deux partis dominants	450
	• Les forces de déstabilisation du système (1981-2006)	456

Ont contribué à cet ouvrage

Richard BALME, professeur à Hong Kong Baptist University, chef du département de Government International Studies.

Suzanne BERGER, Raphael Dorman-Helen Starbuck Professor au Massachusetts Institute of Technology, directrice du MIT International Science and Technology Initiatives.

Louis CHAUVEL, professeur à Sciences Po Paris, membre de l'Institut universitaire de France.

Pepper D. CULPEPPER, professeur associé à la Kennedy School of Government, Harvard University.

Michel GOYER, professeur assistant à la Warwick Business School, University of Warwick.

Gérard GRUNBERG, directeur adjoint et directeur scientifique de Sciences Po Paris, directeur de recherche au CEVIPOF (Centre de recherches politiques, CNRS-Sciences Po).

Virginie GUIRAUDON, chargée de recherche au CRAPS (Centre de recherches administratives, politiques et sociales, CNRS-Université Lille-2), Visiting Fellow à l'Institut européen de Florence.

Peter A. HALL, Krupp Foundation Professor à Harvard University, directeur du Minda de Gunzburg Center for European Studies.

Michel LALLEMENT, professeur au Conservatoire national des arts et métiers et directeur du LISE (Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique, CNRS-CNAM).

Patrick LE GALÈS, directeur de recherche au CEVIPOF (Centre de recherches politiques, CNRS-Sciences Po).

Bruno PALIER, chargé de recherche au CEVIPOF (Centre de recherches politiques, CNRS-Sciences Po).

Andy SMITH, directeur de recherche FNSP et directeur adjoint du CERVL (Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, CNRS-Sciences Po Bordeaux).

Agnès VAN ZANTEN, directrice de recherche à l'OSC (Observatoire sociologique du changement, CNRS-Sciences Po).

Remerciements

Cet ouvrage, qui est le fruit d'une longue collaboration entre des chercheurs associés au Center for European Studies de l'Université Harvard et de Sciences Po, n'aurait pas été possible sans le soutien de ces deux institutions. Une première conférence a rassemblé les auteurs de cet ouvrage à Harvard en mai 2002, puis une deuxième en mars 2003 à Sciences Po. De nombreux chercheurs ont participé aux discussions lors de ces conférences, qu'ils et elles en soient remerciés. Cet ouvrage est une adaptation de la publication en anglais : *Changing France, the Politics that Markets Make* (Palgrave, 2006).

Introduction

LA FRANCE SANS BOUSSOLE AU MILIEU DES MARCHÉS

Bruno PALIER, Peter A. HALL, Pepper D. CULPEPPER

Séismes électoraux, émeutes, manifestations, la France connaît depuis plus d'une décennie une succession d'événements politiques qui suscitent incompréhension à l'étranger, et polémique en France. Manifestations et grèves contre le plan Juppé en 1995, contre les projets de Claude Allègre sur l'Éducation nationale en mars 2000, contre la réforme Fillon des retraites en 2003, contre le contrat première embauche en 2006, émeutes dans les cités de banlieue en 2005, défaite électorale systématique des sortants depuis plus de vingt ans, « coup de tonnerre » politique de 2002, victoire du non au référendum sur le Traité constitutionnel européen en juin 2005... Bien des commentateurs voient dans les mouvements sociaux récents et dans les résultats des dernières élections le signe que la France est incapable de changer, de s'adapter à un monde plus ouvert, plus concurrentiel, postindustriel, et qu'elle va sur son déclin, à force d'immobilisme [Baverez, 2003]. La France serait restée celle décrite par les chercheurs des années 1960 [Hoffman *et al.*, 1963 ; Crozier, 1964], celle de l'étatisme et du dirigisme fermés, des corporatismes figés, du jacobinisme étroit, de la société bloquée... autant de caractéristiques qui empêchent toute adaptation à un monde qui bouge, sans elle.

Et pourtant, elle change ! Les décisions économiques des firmes ne se prennent plus au ministère des Finances, les négociations collectives se déroulent désormais au niveau de l'entreprise, les nouvelles générations ne reçoivent plus les mêmes enseignements ou protections sociales, bien des pouvoirs ont quitté Paris, les opinions évoluent, les partis politiques se multiplient et se transforment... Le propos de cet ouvrage est de souligner combien la France a connu de profondes transformations économiques, sociales et politiques au cours des trente dernières années.

Il s'agit de rendre compte de ces changements (qu'est-ce qui a changé ?), mais aussi d'en comprendre les modalités (comment la France a-t-elle changé ?) et leurs conséquences politiques (quelles réactions politiques ces changements suscitent-ils ?). Pour ce faire, nous avons choisi de prendre le recul nécessaire (vingt à trente ans) et d'étudier dans un même projet des domaines (l'économie, le social, le politique) trop souvent cloisonnés par le jeu des spécialisations administratives et académiques. Afin de mesurer les changements intervenus, nous avons employé une grille d'analyse commune. Chaque chapitre commence par un rappel des principaux traits du modèle français des Trente Glorieuses, suivi par l'analyse des différentes phases et dimensions prises par le changement, et se termine par l'évaluation des principaux impacts (économiques, sociaux et politiques) des évolutions considérées, et la recherche d'un éventuel nouveau modèle.

Qu'est-il advenu du dirigisme économique ? du modèle social républicain ? de l'État tout-puissant ? Tels sont les chantiers sur lesquels nous avons travaillé, afin de dresser un tableau aussi complet que possible des mutations françaises. Trois traits principaux ressortent de nos réflexions :

- le marché, l'ouverture, la concurrence, le pluralisme ont partout gagné du terrain ;
- les changements ont été progressifs, sans visibilité d'ensemble et non délibérés ;
- c'est en partie l'écart entre l'ampleur des changements accomplis et le peu de visibilité politique de chacune des étapes de ces transformations qui permet de comprendre la crise politique que connaît la France en mutation.

— La France qui change

Une France toujours plus tournée vers le marché

Après avoir été confrontés à deux reprises (1974-1976 et 1981-1982) à l'échec de leurs plans de relance, les gouvernements français, de droite puis de gauche, ont décidé d'abandonner le keynésianisme et le dirigisme qui ont caractérisé les politiques économiques tout au long des Trente Glorieuses, au profit d'une stratégie tournée vers la compétition et les marchés [Hall, 1986]. Au cours des années 1980, les politiques économiques sont progressivement inspirées par l'idée que les entreprises françaises ne pourront prospérer dans une économie de plus en plus globalisée que si elles sont soumises à une compétition plus intense. Les socialistes sont devenus convaincus que les ressources de l'État ne pouvaient se substituer aux investissements privés et ont conclu que les profits des entreprises devaient augmenter afin d'accroître les investissements¹. En ce sens, la conversion au marché des gouvernements socialistes français est très proche de celle des travaillistes britanniques. Dans le même temps, la décision de créer un marché unique européen reflétait au niveau international ce mouvement vers le marché accompli en France, comme ailleurs, tout au long des années 1980.

Cependant, comme l'illustrent les chapitres de la première partie de cet ouvrage, consacrée aux mutations économiques, la France s'est ouverte à la concurrence bien plus vite (et souvent plus profondément) que nombre de ses voisins européens. Ainsi, Pepper Culpepper et Michel Goyer soulignent les transformations profondes du capitalisme français. Le contrôle gouvernemental sur les entreprises a quasiment disparu tandis qu'étaient prises des mesures pour rendre le marché boursier attractif pour les investisseurs². Les privatisations (nombreuses entre 1986 et 1988, puis après 1993) ont été menées de façon à attirer les investisseurs, les restrictions sur les fusions et les acquisitions ont été éliminées, et les noyaux durs initialement mis en place ont été peu à peu désintégré, ouvrant la porte aux capitaux étrangers, qui sont aujourd'hui plus

1. *La part de la valeur ajoutée allant au travail est ainsi passé de 68 % en 1983 à 59 % en 1995 [Hancké, 2002, p. 12].*

2. *La valeur des actions en bourse est ainsi passée de 8 % du PIB en 1980 à 112 % en 2000 [O'Sullivan, 2002].*

présents dans les entreprises françaises qu'allemandes³. Les conglomérats que constituaient les champions économiques nationaux ont été démantelés, les grandes entreprises françaises se sont reconcentrées sur leur cœur de métier afin d'accroître leur valeur boursière. Les nouvelles pratiques françaises de la gouvernance d'entreprise ont favorisé la concentration du pouvoir aux dépens des petits actionnaires, et n'ont pas permis le développement de la transparence financière comme cela fut le cas en Allemagne (chapitre 2).

Examinant les caractéristiques nouvelles de l'économie politique française à l'aune des variétés du capitalisme, Pepper Culpepper conclut que la France s'est rapprochée par certains traits d'une économie libérale de marché (même si l'on ne peut conclure qu'elle est devenue une économie libérale de marché de type américain) : l'emploi dans le secteur public s'est réduit de moitié entre 1985 et 2000, les grandes entreprises privées ont décidé seules de leur sort au cours des années 1990, les négociations professionnelles se déroulent de plus en plus au niveau des entreprises, le système de formation professionnelle est moins guidé par l'État que par les demandes des grandes entreprises, de plus en plus d'élèves des grandes écoles décident de pantoufler. L'ancien système économique, marqué par l'emprise de l'État, n'a pas laissé la place à une économie coordonnée à l'allemande, mais plutôt à un « bricolage négocié : un glissement général vers le niveau de l'entreprise, associé à un rôle accru pour le marché, le tout recouvert de la conviction tenace que c'est la négociation sociale, et non la régulation par le marché, qui constitue le cœur de l'économie française » (Culpepper, chapitre 1).

Cependant Michel Lallement montre qu'il y a eu progressivement « privatisation » de ces négociations sociales et d'une façon plus générale, des relations professionnelles. Les négociations collectives au niveau de l'entreprise jouent un rôle de plus en plus important (comme dans la situation britannique), contribuant par là à affaiblir les confédérations syndicales. Dans ce contexte, si les syndicats survivent c'est surtout du fait de leurs multiples fonctions institutionnelles (notamment au sein des organismes paritaires de gestion de la formation professionnelle

3. Comme le rappelle Michel Goyer dans le chapitre 2, en France, les investisseurs étrangers détenaient 41,29 % du capital social des firmes du CAC 40 en 2001, pour 28,5 % des firmes du DAX 30 en Allemagne.

et de la protection sociale). Les syndicats ne peuvent qu'accompagner le mouvement de fond. Impératif de compétitivité, intensification et flexibilisation interne du travail, individualisation des salaires, renforcement de la logique de la compétence aux dépens de celle du statut, du diplôme ou de l'ancienneté : « le marché a fait son grand retour dans l'entreprise » (Lallement, chapitre 3).

Ces mutations sont le résultat d'une orientation générale vers le marché et la compétition qui marquent les années 1980. Du fait des engagements liés à la monnaie unique et à un taux de change élevé, des pressions intenses ont pesé sur les entreprises françaises les poussant à rationaliser leurs activités. De façon à se rendre compétitives sur un marché européen très ouvert avec des taux de change élevés, beaucoup se sont concentrées sur des productions à haute valeur ajoutée. En ce sens, les politiques des années 1980 et 1990 peuvent être analysées comme un effort de modernisation par le marché, différent mais tout aussi fondamental que la modernisation par l'État des années 1950 et 1960.

Il ne faudrait pourtant pas en conclure que l'État a disparu de la vie économique du pays : ses fonctions se sont transformées. Il a peu à peu abandonné son rôle de direction et de production pour un rôle d'accompagnement et de compensation. Il a lui-même lancé le mouvement qui lui a fait perdre le contrôle de l'économie, puis a peu à peu pris en charge le sort des victimes de ces transformations économiques.

Dans un contexte de privatisations, de restriction européenne des aides publiques à l'industrie, l'État perd ses moyens d'intervention dans et sur l'économie. L'effet des transformations économiques des années 1980 a été d'accroître la compétitivité des marchés français pour les biens, le capital et le travail. Si les consommateurs français ont pu bénéficier de ces évolutions (baisse de certains prix, multiplication des biens disponibles et amélioration de leur qualité), en revanche, de nombreux travailleurs se sont retrouvés au chômage du fait des restructurations des entreprises, et un sentiment croissant d'insécurité s'est répandu. Hormis une période de légère décline à chaque fin de décennie (1988-1990 et 1998-2000), le taux de chômage n'a cessé d'augmenter depuis la fin des années 1970, atteignant son plus haut niveau en 1997 (12 % de la population active), avec des taux proches du double pour les populations les plus en marge du marché du travail : les jeunes, les salariés vieillissants,

les moins qualifiés et de nombreuses femmes. Les salariés les plus âgés ont peu de chance de retrouver un travail s'ils le perdent, et la plupart sont poussés vers une sortie précoce (préretraite) du marché du travail.

Dans ce contexte, après avoir lancé le mouvement de la modernisation du marché par ses diverses politiques de dérégulation et de privatisation, l'État a joué un rôle nouveau, visant à prendre en charge les conséquences sociales des politiques de restructuration et de compétitivité des entreprises que cette modernisation impliquait. Afin d'accompagner les entreprises dans leur stratégie de concentration sur les activités et donc sur les travailleurs les plus productifs, l'État a pris en charge les salariés les moins productifs. Deux types de politiques ont été mises en place. D'une part, l'État a financé une politique de subvention au retrait du marché du travail de ceux qui apparaissaient les moins adaptés au nouveau contexte de compétitivité (abaissement à 60 ans de l'âge légal de départ à la retraite, financement des préretraites, allocation parentale d'éducation pour inciter les femmes les moins qualifiées à rester à la maison...). Le nombre de préretraités atteignait ainsi 700 000 en 1984, et le taux d'emploi des hommes de plus de 50 ans passait de 51 % en 1975 à 36 % en 1990. D'autre part, l'État a développé le « traitement social du chômage », multipliant les formes d'emplois aidés (travaux d'utilité collective, contrats emplois solidarités, etc.) pour les personnes les moins qualifiées [Palier, 2002 ; Smith, 2004 ; Levy, 2005]. Au cours des années 1990, l'État a en outre cherché à subventionner la création d'emplois peu qualifiés dans le secteur privé en finançant une partie toujours plus importante des cotisations sociales payées par les employeurs sur les bas salaires.

La trajectoire française est ainsi paradoxale, où l'on voit que les politiques de libéralisation de l'économie ont été parmi les plus rapides et les plus profondes du continent européen, mais où l'on voit aussi que ces politiques de libéralisation n'ont pas conduit à un retrait de l'État, bien au contraire, puisque ce dernier a dépensé des sommes de plus en plus importantes pour soutenir les victimes de la compétition économique, défiant ainsi l'idée que la dérégulation économique devrait s'accompagner d'un repli de l'État. Les dépenses publiques françaises, qui représentent plus de 50 % du produit intérieur brut (PIB), ont ainsi atteint les niveaux de celles des pays scandinaves, sans pour autant parvenir à mettre en place les effets redistributifs qui caractérisent les pays nordiques. Si la croissance des dépenses sociales a permis d'amortir certaines conséquences sociales

des mutations économiques, elle n'a pas permis de renouveler les bases du modèle social français, dont les bouleversements s'apparentent plus à un effritement qu'à une reconfiguration cohérente.

L'effritement des piliers de la cohésion sociale

Dans la deuxième partie de cet ouvrage, nous analysons les évolutions des piliers de la cohésion sociale française : contrat entre générations, système de protection sociale, politiques d'éducation, politiques d'intégration des immigrés. Ici encore, les changements sont légion.

En 1945, le but premier des politiques de sécurité sociale était d'améliorer l'état sanitaire de la population et de réduire la pauvreté au sein des populations âgées. Le contrat social entre les générations prévoyait ainsi une redistribution des jeunes actifs vers les âgés inactifs (où se trouvait la population pauvre et malade). Comme l'illustre Louis Chauvel, (chapitre 4) tout se passe comme si, une fois l'objectif atteint – au cours des années 1970, l'espérance de vie s'allonge très significativement et la pauvreté baisse dans la population âgée –, la société française s'aurait incapable d'inverser le sens de la redistribution et du contrat social, afin de diriger ses efforts vers les plus jeunes générations qui connaissent désormais un destin plus difficile que leurs aînés. Comme l'a mis en lumière le mouvement de contestation de la loi créant le contrat première embauche (CPE), la situation des plus jeunes est particulièrement difficile sur le marché du travail : on compte en 2005 un taux de chômage des jeunes présents sur le marché du travail proche de 23 % ; il faut pour un jeune qui sort du système éducatif avec un diplôme deux à trois fois plus de temps pour trouver un emploi stable qu'il y a vingt ou trente ans ; l'écart entre le salaire moyen des jeunes de 20 à 25 ans et le niveau du salaire moyen a plus que doublé entre 1970 et 2000 (chapitre 4). Ce n'est cependant que récemment que ces différences de situation entre générations commencent à être discutées dans le débat public, les mouvements sociaux des années 1980 et 1990 ayant le plus souvent été dirigés vers la défense des retraites et de la protection maladie. Car les politiques de protection sociale ont elles aussi connu de profonds changements.

Dans le chapitre 5, Bruno Palier montre comment le système français de protection sociale s'est progressivement transformé. Après avoir servi d'amortisseur social au cours des années 1980 et au début des

années 1990, les politiques sociales, conçues dans un contexte keynésien, connaissent au cours des années 1990-2000 une phase de réajustement au nouveau cadre économique, marqué comme nous l'avons vu par la domination des politiques néoclassiques centrées sur l'offre, la compétitivité des entreprises et l'orthodoxie budgétaire. Ces réajustements impliquent une série de dualismes sociaux : un clivage entre les populations assurées et les populations exclues, pour lesquelles un nouveau monde de la protection sociale, fondé sur l'assistance et non plus l'assurance sociale émerge ; un dédoublement des mécanismes de protection, entre la protection sociale collective solidaire dont la couverture se réduit, et la protection individuelle privée complémentaire dont l'importance s'accroît (du moins pour ceux qui en ont les moyens) ; une dualisation du système de protection sociale lui-même enfin, avec, d'un côté, des secteurs de plus en plus étatisés (santé, famille, lutte contre la pauvreté) et, de l'autre, des secteurs assurantiels de plus en plus régis par une logique d'individualisation et de privatisation des risques.

Dans le même temps, deux autres piliers du modèle social républicain, les politiques d'éducation nationale et les politiques universalistes d'intégration à l'égard des immigrés, se retrouvent, elles aussi, remises en cause dans leurs fondements.

L'unité de la nation française doit beaucoup à sa politique d'éducation nationale, qui en retour est censée offrir les mêmes chances à tous, favorisant ainsi la cohésion nationale. Agnès Van Zanten montre dans le chapitre 6 qu'en trente ans cependant, les politiques d'éducation ont beaucoup évolué, « des transformations importantes sont en cours, même si elles sont difficiles à cerner » : on observe une déstructuration en profondeur du modèle centralisé de politique d'éducation nationale, l'État central se révélant de plus en plus incapable d'établir les priorités et délègue au niveau local la responsabilité de l'harmonisation des politiques. Les grands piliers idéologiques du modèle républicain d'éducation nationale, la laïcité et l'égalité, se retrouvent fragilisés sans que de nouvelles valeurs aient réussi à prendre le relais. Faute de principes et de processus (généraux ou locaux) de régulation, l'autonomie croissante des établissements débouche le plus souvent sur des mécanismes de concurrence (que ce soit pour le choix de l'établissement par les parents et les élèves, pour l'offre de formation ou pour la course aux subventions).

Autre pilier de la cohésion sociale nationale remis en cause au cours des dernières décennies, les politiques à l'égard des immigrés. D'un côté, l'intégration des immigrés est devenue un enjeu extrêmement saillant des débats publics au cours des vingt-cinq dernières années. Mais d'un autre côté, la mise en exergue de cet enjeu vient le plus souvent de l'extrême droite, qui s'oppose à l'immigration, ainsi qu'aux politiques et aux droits sociaux en faveur des immigrés. Les gouvernements cherchent à améliorer le sort des populations immigrées, tout en voulant rester dans le cadre du modèle républicain qui honnit le multiculturalisme et souhaite une intégration « indifférenciée » et universaliste de ses résidents. Cette approche a rendu délicate toute tentative explicite de discrimination positive envers les populations d'origine immigrée, envers les minorités ethniques ou religieuses. Virginie Guiraudon montre pourtant dans le chapitre 7 que ce type de politiques de lutte contre les discriminations, ciblées sur certains groupes, s'est fortement développé en France, d'abord à la suite de décisions de justice puis sous le masque des politiques territorialisées de lutte contre l'exclusion. Marquant l'échec du modèle français d'intégration, les politiques de lutte contre les discriminations ont surtout permis de rendre visibles celles-ci plutôt que de les résoudre.

Alors qu'il est possible de lire une tendance générale de l'économie française à se tourner de plus en plus vers le marché, il est plus difficile de lire une évolution d'ensemble des piliers de la cohésion sociale. Les changements successifs, s'ils quittent clairement le chemin traditionnel du modèle social républicain, ne tracent pas franchement une nouvelle voie vers de nouveaux pactes sociaux, de nouveaux modèles d'intégration ou de cohésion nationale. L'effritement du modèle républicain laisse pour l'instant place à un terrain en friche, sans nouvelle base pour un pacte républicain renouvelé ou toute nouvelle forme d'intégration nationale et sociale alternative. Cette situation doit sans doute être liée à la perte de capacité de l'État de donner un sens global aux transformations en cours, qu'il initie mais ne maîtrise pas. L'État central lui-même se retrouve en effet dans un nouveau contexte où il n'est plus le seul détenteur de tous les pouvoirs, ceux-ci étant redistribués au niveau infranational, suite aux vagues successives de décentralisation, et au niveau supranational, avec l'émergence d'un gouvernement européen.

La redistribution des pouvoirs de l'État

À l'inverse d'une tradition française de centralité de l'État dans les orientations politiques de la France, et même s'il ne faut pas exagérer la cohérence de l'État gaulliste [McArthur et Scott, 1969], l'État ne sait plus (ou ne prétend plus) aujourd'hui montrer le chemin, il est devenu un acteur parmi d'autres, il a perdu le monopole de la décision légitime. Les politiques françaises ne peuvent plus être considérées comme étant décidées par quelques hauts fonctionnaires parisiens, mais comme le fait d'une multitude d'autorités publiques et d'organisations parapubliques. Cette évolution provient de l'émergence des pouvoirs locaux comme de l'émergence d'un gouvernement de l'Union européenne.

Comme le montre Patrick Le Galès dans le chapitre 8, de nombreux domaines de compétences ont été délégués aux niveaux locaux de gouvernement depuis au moins quatre décennies (la « longue marche » de la décentralisation ayant commencé bien avant les lois de 1982). Le nombre des acteurs investis dans les politiques publiques locales s'en est trouvé multiplié, et la mise en œuvre de ces politiques dépend désormais de l'accord de nombreuses instances locales, cet accord reposant le plus souvent sur la consultation avec des groupes issus du secteur public mais aussi privé. Ainsi, la France connaît désormais une vie politique beaucoup plus pluraliste et négociée, marquée par la territorialisation et la contractualisation de l'action publique, marquée de ce fait aussi par une moins grande cohérence et visibilité globales de l'action publique.

Désormais, c'est moins l'État central et plus la compétition qui organise l'action publique. Du fait de la redistribution des pouvoirs liée à la montée en puissance des gouvernements locaux (régions, départements, agglomérations et communes), la logique d'attribution des fonds publics est de plus en plus soumise à une logique de marché. L'État définit les règles de la compétition, s'assure de son bon fonctionnement, tandis que les acteurs locaux cherchent à tirer leur épingle du jeu. Les gouvernements locaux se retrouvent en compétition les uns avec les autres et rivalisent pour attirer les fonds publics et les investisseurs privés, en multipliant les aides locales et les conditions favorables. Ces mises en compétition, tout comme les privatisations de services publics qui ont favorisé le pouvoir des grandes entreprises de réseau, ont renforcé les inégalités territoriales : le fossé entre l'Île-de-France et les autres régions