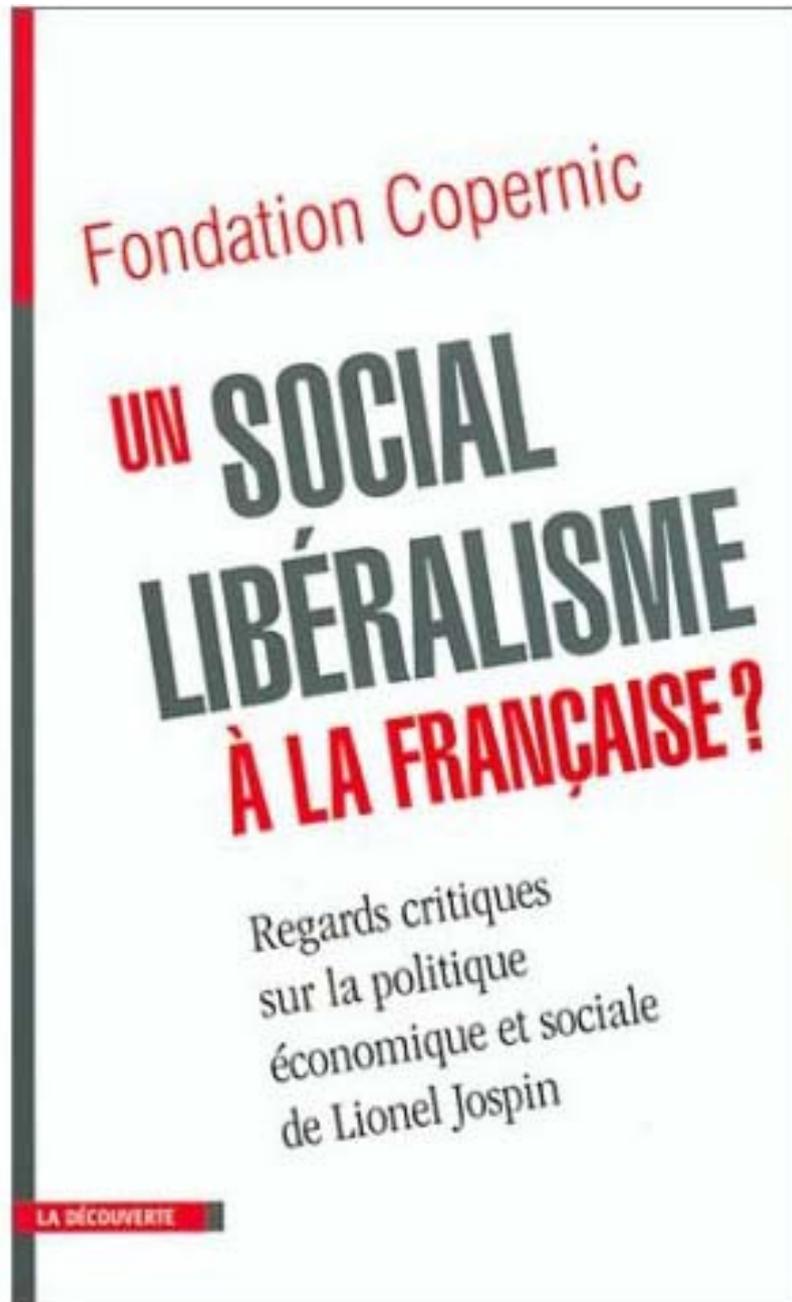


Fondation Copernic



Un social-libéralisme  
à la française ?  
*Regards critiques  
sur la politique économique et sociale  
de Lionel Jospin*

ÉDITIONS LA DÉCOUVERTE  
9 bis, rue Abel-Hovelacque  
PARIS XIII<sup>e</sup>  
2001

## Introduction

---

### Catalogage Électre-Bibliographie

FONDATION COPERNIC

Un social-libéralisme à la française ? – Paris : La Découverte, 2001. – (Cahiers libres)

ISBN 2-7071-3561-5

Rameau : France : politique et gouvernement : 1997-...  
gauche (politique) : France

Dewey : 320.7 : Science politique (politique et gouvernement). Conjoncture  
et conditions politiques

Public concerné : Tout public

En application des articles L. 122-10 à L. 122-12 du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction à usage collectif par photocopie, intégralement ou partiellement, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris). Toute autre forme de reproduction, intégrale ou partielle, est également interdite sans autorisation de l'éditeur. Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit d'envoyer vos nom et adresse aux Éditions La Découverte, 9 bis, rue Abel-Hovelacque, 75013 Paris. Vous recevrez gratuitement notre bulletin trimestriel **À La Découverte**.

© Éditions La Découverte & Syros, Paris, 2001.

En matière économique comme dans d'autres domaines, Lionel Jospin s'est prononcé en faveur d'une voie dite d'« équilibre ». Équilibre entre, d'une part, les aspirations populaires au plein-emploi et à la réduction des inégalités et, d'autre part, les impératifs du capital financier globalisé : la tâche s'annonçait difficile. La voie tracée apparaît pourtant originale par rapport à l'orthodoxie libérale dominante chez les élites économiques internationales. Au cours de la législature écoulée, quelques initiatives spectaculaires balisent cette originalité : quel autre gouvernement a mis en œuvre une réduction généralisée du temps de travail, une « couverture maladie universelle », osé mettre en échec un accord international ultralibéral comme l'AMI ? Pour autant, le gouvernement Jospin, dans bien des domaines, est loin d'avoir rompu avec la politique initiée en France en 1983, comme l'attestent la poursuite des privatisations à un rythme soutenu et le renforcement de la pression sur les dépenses publiques. Mieux encore, il l'a parfois approfondi, en portant, par exemple, à un niveau inégalé les exonérations de cotisations sociales, ou en introduisant une « prime pour l'emploi », proche des propositions libérales d'impôt négatif.

Quel bilan précis peut-on tirer de la politique économique de la gauche plurielle ? Le gouvernement Jospin a-t-il mis en œuvre autre chose qu'un « social-libéralisme à la française » qui ne se distinguerait des autres variantes – notamment d'outre-Manche – que par les conditions politiques propres à l'hexagone ? À l'aube d'échéances électorales majeures, c'est à ces questions que cet ouvrage, réalisé dans le cadre de la Fondation Copernic<sup>1</sup>, propose de répondre. Ses dix auteurs ont des regards parfois contrastés sur les questions posées. Au fil des chapitres, le lecteur pourra aisément saisir ces contrastes. Dans cette introduction collective, nous avons cependant cherché à défricher ensemble ce qui nous semble être les ambiguïtés de la politique économique de la gauche plurielle.

### Qu'est-ce que le social-libéralisme ?

Au début des années quatre-vingt, les pays anglo-saxons remettent en cause le compromis qui fondait le régime de croissance de l'après-guerre, et qui avait permis de conjuguer plein-emploi et sécurité économique pour les salariés. Le capitalisme, pour rétablir son taux de profit, se globalise et se libéralise ; les investisseurs mettent en concurrence entreprises et pays, et exigent des taux de rentabilité sans cesse plus élevés. Chaque pays doit accepter de réduire salaires, dépenses publiques et protection sociale.

Les milieux dirigeants des grandes entreprises, de la finance et des institutions internationales prônent une société libérale où le marché remplacerait progressivement les institutions sociales, aussi bien pour la monnaie que pour la santé, les retraites, la culture. Les marchés des biens et du travail seraient totalement flexibles, le droit du travail réduit à néant, les services publics démantelés. Les pays qui refuseraient de se soumettre à ce modèle unique, qui n'assureraient pas une rentabilité suffisante au capital, seraient mis au ban de l'économie mondiale et asphyxiés par les sorties de capitaux.

1. Une brève présentation de la Fondation Copernic est incluse à la fin de cet ouvrage.

L'effondrement des sociétés « socialistes » à l'Est, ainsi que la vitalité de l'économie capitaliste ont contribué à décrédibiliser les modèles alternatifs au capitalisme. Les aspirations des milieux populaires, des nouveaux mouvements sociaux, des forces écologistes ne trouvent plus ou pas encore de véritable traduction politique susceptible d'infléchir la donne. Le social-libéralisme, qui se présente comme un renouveau de la social-démocratie traditionnelle, souhaite adapter les sociétés européennes aux nouvelles exigences du capitalisme moderne tout en préservant un minimum de cohésion sociale, et accompagner les dérégulations des marchés par une certaine redistribution fiscale.

En même temps, le social-libéralisme, tout comme le néo-libéralisme standard, s'appuie sur de nouvelles couches sociales (cadres dirigeants des entreprises, des institutions financières, des secteurs en expansion) qui se détachent par le haut du salariat traditionnel. Il vise à construire une nouvelle alliance entre ces couches et le *capital*, qui les débarrasserait du poids d'une protection sociale qui bénéficie largement aux classes moyennes et populaires. Au total, le social-libéralisme dessine un projet cohérent, qui demande aux travailleurs d'accepter la loi du rendement financier maximum pour conserver leur emploi ; qui réduit la protection sociale et le droit du travail à un mince filet de sécurité en affirmant les défendre ; qui s'incline devant les dogmes libéraux en prétendant combattre leurs effets.

### Un bilan mitigé

L'expérience Jospin apparaît, de ce point de vue, mitigée. Si la France a profité de l'embellie généralisée de l'économie mondiale jusqu'en 2000, la politique du gouvernement a permis un surcroît de croissance, par l'intermédiaire notamment des mesures spécifiques en faveur de l'emploi (emplois-jeunes, 35 heures). Les années Mitterrand avaient été celles de terribles démissions sur le front de l'emploi, comme dans bien des domaines. Depuis 1997, l'idée a été progressivement réhabilitée que la stratégie économique doit viser le plein-emploi.

D'indéniables résultats ont été obtenus. Plus de 1,6 million d'emplois ont été créés, tandis que le nombre de chômeurs recensés baissait de l'ordre de 1 million. Le chiffre « officiel » du chômage n'enregistre certes qu'une partie du sous-emploi total de la main-d'œuvre, et la dérive entre ce chiffre et la réalité s'est encore aggravée au cours des années récentes<sup>1</sup>. L'acquis en matière d'emploi n'est néanmoins pas négligeable. Même la croissance continue de la précarité depuis vingt ans a connu une pause. Si, dans un premier temps, les emplois créés ont été, pour une part importante, des emplois temporaires (30 % des 1 250 000 emplois créés entre mars 1997 et mars 2000 étaient en intérim ou en CDD), les 500 000 emplois nets créés entre mars 2000 et mars 2001 ont *a contrario* tous été des CDI à temps plein. Du côté des politiques sociales, le gouvernement a mis en place l'allocation-dépendance et la couverture maladie universelle (CMU), même si les conditions concrètes de la mise en œuvre de cette dernière sont très discutables.

En revanche, après quelques réticences initiales, le gouvernement s'est inscrit dans la dérive libérale de la construction européenne, acceptant le cadre des traités de Maastricht et Amsterdam qui interdisent la possibilité de politiques économiques nationales autonomes en matière budgétaire et monétaire. Il s'est inscrit dans le mouvement de baisse des impôts qui favorise les plus riches ; les revalorisations des prestations et des minimas sociaux ont été très limitées. Il n'a pas recherché d'alternative au modèle du capitalisme financier globalisé, et il s'est montré extrêmement réservé face aux mouvements sociaux (associations de chômeurs, syndicats combatifs, mouvement antimondialisation) qui contestent ce modèle.

1. « Des chômeurs de plus en plus invisibles », *Note de CERC-Association*, n° 10, juin 2001.

## Le plein-emploi : une perspective viable

Le chômage est une arme fantastique pour dégrader les conditions d'emploi et de rémunération de la main-d'œuvre. Les libéraux aiment pointer les « avantages acquis » pour expliquer le chômage, faisant des salariés en place les responsables de l'exclusion. Mais, au contraire, les années 1983-1997, celles de l'explosion du chômage, se sont traduites en même temps par une dégradation considérable des statuts des actifs occupés (austérité salariale, précarité, intensification du travail, remise en cause du droit du travail, etc.) que le chômage baisse et nombre de « verrous », à l'inverse, peuvent être débloqués. Ainsi le temps partiel – en particulier celui recensé comme « contraint » – a baissé entre 1999 et 2001. Les revendications et conflits sur les salaires ont sensiblement repris depuis deux ans. Preuve que la mobilité de la main-d'œuvre peut être autre chose que la mobilité imposée à travers les plans sociaux et les licenciements, les démissions *volontaires* progressent, elles aussi, de façon significative.

Le plein-emploi est une perspective viable et nul projet progressiste ne peut être bâti sur l'acceptation du chômage de masse. Cette conviction, avancée dès 1996 par des économistes critiques contre vents et marées, face aux thèses alors à la mode sur la « fin du travail », se trouve amplement confortée par les résultats obtenus au cours de ces quatre dernières années<sup>1</sup>. Alors que les néo-libéraux aiment à présenter comme inéluctables des évolutions qui résultent en fait de choix politiques et sociaux, on ne peut que s'en réjouir. Mais comment expliquer la baisse du chômage obtenue jusqu'en 2001 ? Au moment où la menace d'une récession, perceptible dès le début 2001 et amplifiée par les attentats contre le World Trade Center, pointe avec insistance, il est important de mener la confrontation des idées sur les causes de l'embellie des années 1997-2000, et de montrer que la reprise

1. Voir l'Appel des économistes pour sortir de la pensée unique, *Pour un nouveau plein-emploi*, Syros, Paris, 1997, et les assises « Pour un nouveau plein-emploi » organisées en juin 1997 au moment même de l'entrée en fonctions du gouvernement Jospin.

de l'emploi ne doit rien aux recettes libérales, bien au contraire.

### L'explication dominante du chômage par les « rigidités structurelles »

La théorie dominante, constituée par la théorie néo-classique avec ses multiples variantes, pose un diagnostic clair : le chômage est pensé comme *structurel*, car il résulte de *structures* (ou *rigidités*) intempestives (SMIC, droit du travail, protection sociale, pouvoir syndical, etc.) qui empêchent le salaire de se fixer au niveau assurant l'égalité entre l'offre (des travailleurs) et la demande (des entreprises) de travail. Dans le monde imaginaire des néo-classiques, si la concurrence parfaite pouvait se déployer, le chômage involontaire (non voulu par les travailleurs eux-mêmes) n'existerait pas. D'où les recettes libérales : il suffit de démanteler ces structures rigides (supprimer le SMIC, l'assurance chômage, etc.). Pour les sociaux-libéraux, c'est impossible pour des raisons politiques, ou pas souhaitable pour des raisons éthiques : il faut donc contourner les rigidités par des interventions publiques telles que les allègements de cotisations sociales (qui réduisent le coût du travail pour les employeurs) ou l'impôt négatif (qui incite les travailleurs à accepter des emplois mal payés). Le coût du travail payé par les entreprises doit se situer au niveau concurrentiel – qui peut être très bas, notamment pour les travailleurs peu qualifiés –, mais les salariés peuvent recevoir une rémunération supérieure, l'écart étant pris en charge par l'État *via* les aides à l'emploi. Le socle théorique est identique (et revendiqué comme tel). Il tient autour de quelques axes : le modèle théorique de référence est la concurrence parfaite ; l'emploi décroît quand le coût du travail augmente ; les individus, naturellement paresseux, ne travaillent que s'ils y ont un intérêt pécuniaire immédiat ; le chômage est de nature structurelle et les « réformes » doivent donc, elles aussi, être « structurelles », le niveau de la demande ne joue qu'à très court terme.

### Les thèses « hétérodoxes »

Face à une théorie dominante dont la sophistication mathématique cache de moins en moins mal le dogmatisme croissant, que disent les économistes hétérodoxes ? Les approches marxistes, keynésiennes ou institutionnalistes convergent au moins sur une idée : le système de marché capitaliste laissé à lui-même ne peut en soi, assurer le plein-emploi, pas plus qu'il n'est en mesure de créer une société juste et égalitaire ou de permettre le développement soutenable de l'économie. L'intervention publique ne doit donc pas être conçue comme une béquille du marché visant seulement à surmonter des « imperfections » ou à corriger des excès, comme nous y invitent les sociaux-libéraux. Dans la mesure où elle se dégage des diktats de l'accumulation du capital, elle est seule susceptible d'imposer au système des normes sociales fondamentales – comme le plein-emploi, mais cela vaut pour bien d'autres domaines comme celui des inégalités ou de la dignité humaine – qui lui sont *a priori* étrangères.

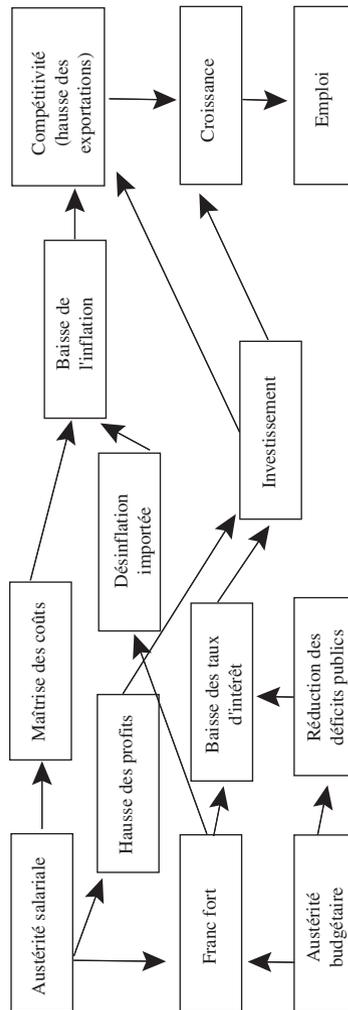
### Le schéma de la « désinflation compétitive »

Les vingt dernières années offrent un enchaînement de *faits* qui permet de juger de la pertinence relative des thèses hétérodoxes et libérales. L'opposition des années 1983-1997 et 1997-2001 est, en ce sens, particulièrement éclairante.

Entre 1983 et 1997, sous un vocable variable (« désinflation compétitive », « maîtrise des dépenses publiques », « franc fort »), une même politique néo-libérale a en fait été appliquée. Cette politique s'appuyait sur trois piliers – l'austérité salariale, l'austérité budgétaire et le franc fort. Elle peut être résumée par le schéma suivant <sup>1</sup>.

1. Cf. F. LORDON, *Les quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu*, Albin Michel, Paris, 1997.

Figure 1  
Le schéma officiel de la désinflation compétitive



L'austérité salariale devait permettre de doper l'emploi par deux mécanismes<sup>1</sup> : l'« effet compétitivité » (la maîtrise des coûts permet de prendre des parts de marché – et donc des emplois – aux voisins) et l'« effet profit » (c'est le fameux théorème de Schmidt selon lequel les profits d'aujourd'hui, font les investissements de demain et l'emploi d'après-demain). L'austérité budgétaire était censée, pour sa part, favoriser la croissance *via* un supposé « effet d'éviction » : la réduction des déficits publics permet la baisse des taux d'intérêt qui favorise l'investissement et donc la croissance. Le franc fort, enfin, est assis sur les deux autres piliers : l'austérité salariale et la rigueur budgétaire rendent « crédible » aux yeux des marchés financiers la stabilité des prix et de la monnaie, ceci devant permettre une baisse des taux d'intérêt (la prime de « risque de change » se réduisant) et donc favoriser investissement, croissance et emploi.

### Les raisons de l'échec néo-libéral

Le cadre en pointillé permet de repérer ce qui « n'a pas marché » dans les enchaînements postulés : le néo-libéralisme a très concrètement joué contre l'investissement, la croissance et l'emploi. Preuve du caractère très fonctionnel de cette politique du point de vue de certains intérêts, l'un des objectifs (présenté en théorie comme un moyen) a, en revanche, parfaitement été atteint : la part des profits dans la valeur ajoutée s'est fortement accrue.

Mais revenons aux « échecs ». Plusieurs éléments permettent de les expliquer. Alors que le franc fort devait permettre de baisser les taux d'intérêt, c'est leur hausse qui a été nécessaire pour maintenir le franc fort. Plus précisément, lors de la réunification allemande, pour convaincre les marchés financiers que le franc n'allait pas décrocher par rapport au mark alors même que celui-ci s'appréciait par rapport au dollar, la France a dû payer le prix fort, avec des taux d'intérêt

1. Outre l'effet substitution capital/travail (la baisse des salaires est censée favoriser la substitution de machines par des hommes), non représenté sur le graphique.

prohibitifs à la fin des années quatre-vingt et dans la première moitié des années quatre-vingt-dix. L'effet stimulant de la baisse des taux d'intérêt sur l'investissement n'a donc pu jouer. Le principal blocage de l'investissement est cependant à chercher ailleurs : manifestement pas dans les taux de profit, puisque ceux-ci s'établissent à des niveaux records dès la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, mais dans l'atonie de la consommation des ménages. Cette dernière est la grande absente du schéma de la désinflation compétitive. Brimée par l'austérité salariale et les hausses d'impôts, elle a finalement joué contre l'investissement. Ce qu'on nomme l'« effet d'accélérateur » (l'investissement augmente avec la consommation) a donc joué dans un sens négatif : la faiblesse de la consommation des ménages (les deux tiers des débouchés des entreprises) n'a pas incité les entreprises à investir, ce qui n'a fait qu'accroître la logique récessive.

Loin de se réduire, les déficits publics ont fortement augmenté dans la première moitié des années quatre-vingt-dix. N'en déplaise, à nouveau, aux libéraux qui incriminent toujours les dépenses pour expliquer les déficits, ce ne sont pas elles qui sont en cause (leur part dans le PIB s'est réduite car l'austérité budgétaire fut effective), mais deux autres facteurs : la hausse des taux d'intérêt, qui augmente mécaniquement la charge de la dette publique, et les recettes fiscales. Celles-ci se sont, en effet, réduites drastiquement : d'une part à cause de la faiblesse de la croissance (la plupart des recettes fiscales dépendent du niveau de l'activité) ; d'autre part, grâce à la contre-révolution fiscale opérée sous Rocard (baisse de l'impôt sur les sociétés) et lors des deux premières cohabitations (baisse du taux d'imposition sur le revenu des tranches supérieures notamment). Résultat : au début des années quatre-vingt-dix, le déficit public (en % du PIB) est près de trois fois plus élevé qu'au moment de la relance de 1981-1982, que les libéraux aiment pourtant à décrire comme une période où la France aurait été au bord de la faillite.

Quinze ans, c'est long. 1983-1997 : les libéraux ont eu tout le temps pour appliquer leurs recettes. Ils ne s'en sont pas privés. Et le bilan est affligeant : non seulement chômage, précarité et exclusion ont explosé, mais la situation même des

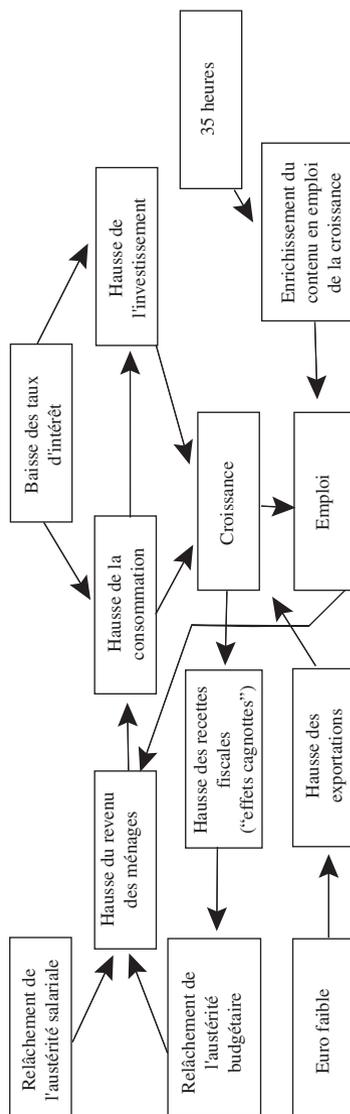
comptes publics, qu'ils se targuent pourtant toujours de « redresser », s'est considérablement dégradée. En 1997, l'arrivée au pouvoir de la gauche plurielle exprime d'abord et avant tout un rejet massif du libéralisme. Un rejet dans les urnes qui prolonge celui opéré dans la rue à l'occasion des grèves et manifestations de décembre 1995.

### L'hétérodoxie confortée

1997-2001 : et si les thèses hétérodoxes qui avaient écrit la chronique de l'échec annoncé des quinze années libérales antérieures permettaient d'expliquer les performances records en matière de créations d'emplois observées au cours de ces quatre années ? Terme à terme, on peut en effet démontrer que ces performances s'expliquent par le relâchement de chacun des trois piliers de la désinflation compétitive. Le schéma suivant résume ces enchaînements vertueux. Le noyau est cette fois constitué par le grand absent du schéma précédent : la consommation des ménages. Tous les indicateurs indiquent que c'est sa reprise qui a entraîné celle de l'investissement (on retrouve l'« effet d'accélérateur ») et, plus généralement, de la croissance. Cette reprise de la consommation a été permise par l'augmentation du pouvoir d'achat des salaires (en raison de la désinflation, puis de l'effet 35 heures, le salaire par tête a augmenté au même rythme que la productivité par tête sur l'ensemble de la période) et par des mesures budgétaires, comme la baisse de la TVA, qui ont augmenté le revenu disponible des ménages.

Simultanément, une mesure « structurelle » de gauche, les 35 heures, en dépit d'une application à bien des égards critiquable (*cf.* le chapitre de bilan critique et C. Bloch-London et T. Coutrot), a permis d'enrichir le « contenu en emploi de la croissance ». Alors que les gains de productivité du travail par tête augmentent traditionnellement à chaque reprise économique (sous l'effet d'une intensification accrue du travail et des heures supplémentaires), ils ont stagné, voire baissé. La reprise économique a donc pu jouer à plein en termes de créations d'emploi, prouvant par là même que la clé de la baisse du

Figure 2  
La reprise de l'emploi depuis 1997 : un schéma explicatif



chômage ne se situait pas dans la baisse du coût du travail, mais bien dans le ticket croissance/réduction du temps de travail.

Au niveau du taux de change, et preuve supplémentaire du coût de la politique du franc fort, le gouvernement Jospin a bénéficié d'un euro faible. La France n'a ainsi pas buté sur un déficit semblable à celui enregistré en 1982-1983, date à laquelle, avec le refus de sortir du Système monétaire européen, a été pris le tournant de la rigueur. La baisse des taux d'intérêt a elle-même joué en faveur de la consommation et de l'investissement : avec des taux d'intérêt faibles, les ménages et les entreprises sont plus enclins à dépenser en recourant au crédit. Mais la Banque centrale européenne (BCE), absurdemment obsédée par le seuil fatal de 2 % d'inflation, n'a aucunement poursuivi une politique de crédit abondant. Pour ceux qui confondent la mondialisation libérale, l'Europe de Maastricht et d'Amsterdam avec l'internationalisme et la fraternité des peuples, il y a dans la politique de la BCE comme une bonne piqûre de rappel. Avec une franchise cynique, mais qui a le mérite de la clarté, la BCE rappelle, en effet, régulièrement que son objectif n'est ni la croissance ni l'emploi (aucun de ses communiqués n'omet de préciser que les seules mesures qui valent à ce niveau sont les « réformes structurelles » du marché du travail), mais l'inflation.

Entendons-nous bien : l'inflation n'est pas en elle-même une panacée. Dès lors qu'elle n'est pas répercutée sur les salaires nominaux, elle joue contre le pouvoir d'achat. C'est ce qu'on a observé en 2000, alors que le processus inverse (une inflation plus faible que prévue) avait contribué à l'embellie de 1998 et 1999. Si elle n'est pas la panacée, l'inflation n'est pas pour autant en elle-même un mal absolu. Dès lors que la croissance s'installe dans la durée, il est même assez naturel qu'elle augmente quelque peu, sous l'effet de la baisse du chômage, des hausses de salaires qui peuvent s'ensuivre (et de leur répercussion partielle par les entreprises sur les prix de vente) et de la saturation provisoire des capacités de production (les entreprises peuvent vendre provisoirement plus cher à défaut de produire suffisamment). Les pays – l'Irlande et les Pays-Bas en particulier – qui ont connu la

plus forte croissance, et donc la plus vive décreue du chômage, ont ainsi enregistré une hausse des prix ces dernières années. Bref, l'inflation peut être la preuve heureuse qu'on se rapproche du plein-emploi de la main-d'œuvre et des capacités de production, de même qu'elle peut inciter les entreprises à accroître l'investissement et la formation de la main-d'œuvre pour faire face, dans ce contexte, à un surcroît de demande. Le choix fait par la BCE d'augmenter à nouveau les taux d'intérêt en 1998 et 1999, alors même que la reprise n'était qu'à peine amorcée dans une série de pays et non des moindres – Allemagne, Italie –, puis son refus de les baisser de façon significative en 2000 et début 2001, alors même que les signes de retournement à la baisse de la conjoncture s'accumulaient déjà, a, de ce point de vue, valeur de test : dès ses premiers pas, la BCE affiche haut et fort qu'elle est prête à étouffer dans l'œuf la croissance et la baisse du chômage, pour mieux satisfaire les exigences de la finance<sup>1</sup>.

Augmentation du pouvoir d'achat des salaires, relâchement de l'austérité budgétaire, 35 heures, euro faible et taux d'intérêt modérés : ce cadre étant posé (non orthodoxe mais bel et bien bénéfique pour la croissance), les effets d'entraînement positifs ont pu se déployer et achever de « boucler » le cercle vertueux. Les créations d'emplois qui ont suivi ont à leur tour contribué à augmenter le revenu des ménages, la consommation, la croissance, et ainsi de suite. La croissance retrouvée, un « effet cagnotte » a simultanément permis de rétablir rapidement les comptes publics. Qui dit croissance, dit, en effet, impôts et cotisations sociales en hausse. Preuve que l'efficacité n'est décidément pas une vertu libérale : alors que les politiques d'austérité budgétaire avaient creusé les déficits publics en comprimant l'activité et donc les recettes, ce sont des politiques moins restrictives qui ont permis de les réduire, sans qu'il ait été nécessaire de tailler dans les dépenses publiques ou d'augmenter les impôts, comme l'avait fait Juppé.

1. La BCE – tout comme la FED – n'a pas hésité, en revanche, à injecter de massives liquidités pour enrayer le krach qui a suivi les attentats du World Trade Center. Quand les intérêts de la finance sont en jeu, la phobie de l'inflation peut bien passer au second plan.

## Quelle a été la touche propre du gouvernement Jospin ?

Le bilan des années 1997-2001 est finalement sans équivoque : pour retrouver le chemin de la croissance et des créations d'emplois, il a fallu accepter des entorses au bréviaire orthodoxe. Quelle a été la touche propre du gouvernement Jospin ? Comme le lecteur pourra le constater, les différents contributeurs à cet ouvrage ne partagent pas toujours le même point de vue à ce propos. Certains considèrent que des mesures volontaristes, insuffisantes, mais néanmoins indéniables, ont été prises. Des mesures qui contrastent avec les renoncements en chaîne des deux septennats Mitterrand, et sur lesquelles on peut prendre appui pour aller plus loin à gauche. D'autres jugent plutôt que Jospin s'est contenté, dans un contexte macroéconomique mondial favorable du moins jusqu'en 2000, d'une politique « au fil de l'eau » agrémentée de touches personnelles, sans rompre aucunement avec l'ordre néo-libéral. Les auteurs convergent cependant autour d'un double constat.

Les ambiguïtés de la gauche plurielle tout d'abord : créations d'emplois, mais, pour ceux qui s'en trouvent toujours exclus, augmentation homéopathique des minima sociaux ; réduction du temps de travail, mais au prix d'une nouvelle dégradation des conditions de travail notamment pour les salariés les moins protégés ; réticences devant la « refondation sociale » du MEDEF, mais acceptation d'une version (certes édulcorée) du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) ; augmentation bienvenue du pouvoir d'achat des bas salaires, mais *via* un mécanisme d'inspiration libérale, la prime pour l'emploi, qui favorise le développement des emplois mal payés ; fin du dogme du gel de l'emploi public, mais privatisations largement aveugles de fleurons (dont le service public des télécommunications), quasi-blocage des traitements des fonctionnaires et apologie des baisses d'impôts ; maintien du système de retraite par répartition, mais loi d'épargne salariale qui introduit à une logique de fonds de pension ; refus de l'AMI, mais acceptation du traité d'Amsterdam, etc. La bouteille est bien à moitié vide.

Plus fondamentalement encore, c'est le second constat, le gouvernement n'a pas su (et en fait pas voulu) prendre appui sur les succès des éléments hétérodoxes de sa politique dans la relance de la croissance et des créations d'emplois, pour passer résolument à l'offensive face au libéralisme. Au lieu de prendre appui sur les preuves *positives* enregistrées depuis 1997, après les preuves *par défaut* que l'on pouvait déjà opposer au libéralisme au regard de son piteux bilan, pour approfondir la crise de légitimité du néo-libéralisme et la formulation de politiques alternatives, le gouvernement reste timidement au milieu du gué.

### La fin de l'exception française ?

Plusieurs exemples attestent de ces attermoissements.

Premier exemple : l'affaire de la « cagnotte fiscale ». Alors que le gouvernement pouvait à bon droit se satisfaire d'un surcroît de recettes lié au retour de la croissance, et renvoyer les libéraux dans les cordes de leur bilan (les déficits), il a agi comme un bon élève introverti et honteux de ses succès. Refusant d'assumer pleinement le rôle de l'État et des dépenses publiques, le gouvernement s'est ainsi enfermé dans le discours libéral sur la réduction des « prélèvements obligatoires ».

Deuxième exemple : le minichoc pétrolier de l'année 2000. À l'inverse de l'année 1998, l'inflation a été plus forte que prévue et rogné le pouvoir d'achat des consommateurs. Plutôt que de prendre des mesures volontaristes, comme une hausse sensible des minima sociaux, du SMIC et du traitement des fonctionnaires (avec les effets d'entraînement sur l'ensemble des salaires du privé), le gouvernement est resté l'arme au pied. Aujourd'hui, alors que le ralentissement initié aux États-Unis dès le début 2001 menace de s'étendre, le gouvernement cherche à soutenir la consommation privée par des baisses d'impôts, certes socialement moins injustes que celles décidées par Bush Jr, mais qui ne manqueront pas de renforcer encore la pression sur les nécessaires dépenses publiques.

Troisième exemple : la réduction du temps de travail. Alors que celle-ci, loin de mener le pays à la catastrophe, a permis la création de plusieurs centaines de milliers d'emplois, Lionel Jospin accepte d'« assouplir » et en fait de différer *sine die* sa mise en œuvre dans les entreprises de moins de vingt salariés.

### La démission européenne

Autre exemple, sans doute le plus lourd de sens : la construction européenne. Depuis 1997, les jugements et recommandations de la Commission européenne ou de la BCE adressés à la France rompent avec tous les usages diplomatiques. Outre les flèches acérées contre les 35 heures et les « rigidités du marché du travail », la France est accusée de ne pas réduire suffisamment vite ses déficits publics. Elle continue à augmenter ses dépenses publiques, alors que le marché, c'est bien connu, assure mieux que l'État la plupart des fonctions économiques (passons donc sur l'état des chemins de fer en Grande-Bretagne et sur les coupures d'électricité en Californie). Au lieu de réagir ouvertement contre ces diktats, de prendre appui sur les résultats concrets engrangés malgré et à l'encontre des libéraux, y compris en matière de comptes publics, pour organiser la riposte, le gouvernement fait à chaque fois le gros dos pour laisser passer l'orage des remontrances. La construction européenne place la liberté de circulation du capital et des marchandises au firmament de ses valeurs. Sur le mode soviétique d'antan, pas un traité, pas un sommet, pas un compte rendu de sommet européen n'omet de rappeler solennellement qu'une économie de marché libre est l'avenir radieux de l'humanité. Or, au lieu de s'opposer explicitement à cette logique, le gouvernement s'efforce de grignoter ici et là quelques concessions, quelques délais (en matière de démantèlement des services publics notamment), l'air de rien, en catimini, pour ne surtout pas risquer le clash. Mais, pour quelques bribes de concessions effectivement obtenues, combien de déclarations de principe libérales, d'engagements à déréguler, à privatiser, aujourd'hui ou demain ? Il faudra bien un jour faire le compte des démissions

acceptées par une partie de la gauche face au libéralisme, au nom de cette belle idée qu'est l'Europe.

Une autre construction européenne est nécessaire et elle ne pourra se faire sans crise. Remettre l'Europe sur ses pieds, en faire un instrument pour réduire le chômage et les inégalités, pour intégrer pleinement les pays de l'Est, et éviter ainsi les dérives autoritaires qui les menacent, pour engager une véritable politique de soutien aux pays du Sud en panne de développement, ne pourra se faire sans une remise à plat de l'ensemble de l'architecture européenne. On ne pourra éviter de remettre en cause les clauses ultralibérales inscrites dans la plupart des traités ainsi que le pouvoir exorbitant confié à cet aréopage de banquiers centraux, qui ne sont indépendants du pouvoir politique, et finalement du pouvoir du peuple lui-même, que pour mieux servir les intérêts de la finance. Laisser croire le contraire, laisser entendre que, par petites touches successives et insensibles, on pourra ramener les architectes libéraux de l'Europe à la raison, c'est se méprendre sur la force des intérêts en jeu. C'est surtout courir le risque d'être réduit, petit à petit, tout aussi insensiblement, au rang de simple caution de gauche d'une entreprise qui tourne systématiquement le dos à ce qui est l'essence même de la gauche : le combat pour la justice et le progrès social, le développement le plus large de la participation populaire aux décisions économiques et politiques, par opposition à la domination des rois, des financiers ou de leurs « experts ». Si l'art de gouverner est aussi celui de nouer des compromis, si la « crise » ne peut être une méthode permanente de gouvernement, il est néanmoins des situations qui ne peuvent être débloquées que par des crises, des ruptures salvatrices. Au risque, le cas échéant, de l'enlèvement sans fin. La construction européenne est l'un de ces exemples. Force est de constater, et la cohabitation ne peut indéfiniment servir de prétexte, que cette voie n'est pas celle qu'a choisie Lionel Jospin.

## De l'équilibre à l'équilibrisme

La preuve du pudding, c'est qu'on le mange. Encore faut-il ne pas renâcler à le croquer une fois confectionné. En refusant de prendre appui sur les résultats obtenus pour organiser la contre-offensive, la gauche plurielle sape sa crédibilité et sa popularité. Initialement, la « politique d'équilibre » chère à Jospin pouvait être bien reçue par l'opinion populaire, dans la mesure où elle signifiait que, contrairement à l'ensemble des gouvernements depuis 1983, les exigences du patronat n'étaient plus systématiquement prioritaires. L'« équilibre » exigeait que d'autres intérêts – ceux du monde du travail – soient pris en compte. Un gouvernement de gauche acculant à la démission un patron des patrons au sujet des 35 heures, ce n'était pas, après tout, un mauvais début. Si cette « politique d'équilibre » pouvait se comprendre dans le cadre d'un rapport de forces dégradé, sa prolongation *ad infinitum* change sa nature. De point d'appui initial, elle s'est transformée en boulet, s'interdisant même la réflexion sur une authentique stratégie de transformation sociale. Les succès remportés contre les dogmes libéraux ne sont pas « capitalisés », systématisés, pour commencer à inverser durablement le rapport de forces. Le fait que la plupart des rapports du Conseil d'analyse économique, pourtant placé sous l'autorité directe du Premier ministre, continuent à délivrer la même petite musique libérale que celle serinée depuis 1983 – le pire exemple étant donné par le rapport de J. Pisani-Ferry<sup>1</sup> –, atteste, il est vrai à sa piètre échelle, de cette pusillanimité.

En s'éternisant, la politique d'équilibre se transforme en jeu d'équilibrisme précaire. Le tout pour le plus grand bénéfice des néo-libéraux « de gauche » qui, tapis derrière leur morgue légendaire, avec Fabius en tête, n'aspirent à rien d'autre qu'à ramasser les miettes de l'échec de la gauche plurielle. Pour réaliser enfin leur « grand dessein » : celui de transformer le PS en un parti démocrate à l'américaine, ou en sa variante d'outre-Manche, le néo-travailleurs de Blair, avec une formule composée de libéralisme économique pour les nantis,

1. J. PISANI-FERRY, *Plein-emploi*, La Documentation française, Paris, 2000.

de paternalisme répressif pour les pauvres, et de vagues slogans modernistes comme alibis « de gauche ».

### **Mondialisation et financiarisation : quelle alternative ?**

Au panthéon des « évolutions inéluctables », la mondialisation et la financiarisation ont (provisoirement ?) détrôné le chômage de masse. Or, sur ce volet essentiel, le gouvernement Jospin a renoncé à formuler une quelconque stratégie de rupture. Quels peuvent être les termes de cette alternative ? Pour en dessiner les contours, il faut d'abord saisir la portée des transformations en cours.

Ces deux dernières décennies ont vu une transformation profonde du capitalisme, de son mode de fonctionnement et des rapports de forces existants en son sein. Le mode de régulation issu des rapports de forces de l'après-guerre et des mobilisations des salariés avait abouti à une mise sous tutelle du capital financier et avait réduit le poids des actionnaires. Dans l'équilibre toujours instable entre capital financier et capital industriel, c'était, à l'époque, ce dernier qui dominait. Dans cette situation, les salariés réussissaient à imposer un partage relativement équilibré des gains de productivité.

Les années quatre-vingt voient une modification radicale de la situation. Les politiques de taux d'intérêt réels élevés ont déclenché la contre-révolution néo-libérale, coup de force au bénéfice de la finance. La déréglementation financière, voulue et organisée par les États, a entraîné une liberté totale de circulation des capitaux, débouchant sur la constitution d'une norme internationale de rentabilité du capital (qui ne cesse d'augmenter), et a conduit les entreprises à se financer directement sur les marchés financiers (en lieu et place du crédit bancaire) qui ont ainsi acquis un rôle dominant dans l'économie mondiale. Un rôle qui est renforcé par la gestion collective de l'épargne des salariés, notamment en vue de financer les retraites, par des investisseurs institutionnels (du type fonds de pension).

Il s'est ensuivi un renversement du rapport de forces au bénéfice des actionnaires, ou plus précisément au bénéfice de

ces investisseurs institutionnels qui ont réussi à imposer un nouveau mode de gestion des entreprises basé sur la « création de valeur pour l'actionnaire ». Rémunérer à des taux exorbitants des masses grandissantes de capitaux nécessite une baisse régulière de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Dans ce cadre, c'est moins le montant des dividendes qui importe, que l'augmentation continue du cours de l'action qui permet une valorisation permanente du patrimoine. Les directions d'entreprise ont totalement intégré cette logique, d'autant plus facilement que leur rémunération, *via* les *stock-options*, est de plus en plus liée aux marchés financiers. Elles devançant donc souvent les *desiderata* des actionnaires et mettent en place des stratégies visant à les contenter : recentrage sur le cœur du métier, externalisation d'un certain nombre d'activités, rachat des actions de l'entreprise, restructurations permanentes et licenciements... Contrairement au discours patronal, ce mode de gestion des entreprises n'a pas fondamentalement pour objet de favoriser la concurrence, de mieux répondre au désir des clients ou même de sauvegarder leur compétitivité. Ces objectifs sont seconds. Ils ne sont que des moyens pour permettre la « captation de la valeur » par les actionnaires.

Ce rapport de forces au bénéfice des actionnaires peut-il être inversé ? Le mode de fonctionnement actuel du capitalisme peut-il être contrecarré ? La réponse à ces questions délimite deux grandes orientations de politique économique et sociale.

Pour les libéraux, la réponse est évidemment négative. La concurrence et les lois du marché étant censées faire à elles seules le bonheur de l'humanité, il ne faut rien faire qui puisse en gêner le fonctionnement. Toute réglementation, en particulier du marché du travail, est donc assimilée à des rigidités qu'il s'agit d'éradiquer au plus vite, afin d'atteindre le paradis du règne de la « liquidité », nouvelle utopie du capitalisme financiarisé. Les sociaux-libéraux partagent ces présupposés qui aboutissent à accepter et même à organiser une liberté d'action totale pour le capital. Mais, conscients des coûts sociaux et écologiques de cette liberté (les sociaux-libéraux, affichés ou non, sont en général de gauche), ils préconisent des

mesures pour en atténuer les effets socialement les plus explosifs. Reste l'essentiel : cette orientation ne se contente pas seulement d'accompagner le fonctionnement actuel du capitalisme pour le rendre plus acceptable, elle préconise des mesures visant à accroître la domination du capital sur la société. Il en est par exemple ainsi des propositions visant à instaurer, de fait, des droits de propriété sur les biens naturels en créant un marché des droits à polluer.

Pour notre part, nous refusons totalement une telle orientation. Nous pensons qu'il faut rééquilibrer les rapports entre salariés et employeurs, borner l'activité de la finance pour qu'elle ne domine plus la vie économique, limiter la liberté d'action du capital afin d'empêcher son emprise sur toutes les sphères de la vie sociale et infléchir l'activité économique vers d'autres finalités, respectueuses des hommes et de leur environnement naturel.

Cette démarche est d'autant plus nécessaire que le capitalisme libéral est incapable de susciter un développement de l'activité économique qui soit durable (le retournement de la conjoncture en provenance des États-Unis l'atteste) et surtout de qualité. Laisser le champ libre à la logique financière du capital, et son corollaire, le court-termisme, peut s'avérer mortifère pour l'emploi et pour les écosystèmes, et condamne irrémédiablement les peuples pauvres de la planète à rester pauvres. Au sens propre du terme, ce modèle n'est pas soutenable. La politique économique doit donc clairement afficher son objectif : promouvoir une activité riche en emplois et répondant aux besoins des populations, notamment en matière de santé et d'éducation. Le recul des dogmes libéraux qui ont fait faillite doit être l'occasion de renouveler les interventions et politiques économiques publiques qui sont nécessaires et possibles. Le moteur d'une économie radicalement réorientée ne peut être que l'affectation des gains de productivité aux salariés pour inverser le partage actuel de la valeur ajoutée. Et le partage de ces gains entre une réduction *continue* du temps de travail et une augmentation du pouvoir d'achat des salaires et des transferts sociaux – dont les retraites – est la façon la plus juste et la plus efficace de favoriser le progrès humain.

## Dix chapitres pour une alternative résolue au « social-libéralisme »

Le social-libéralisme vise à adapter le moins brutalement possible la société aux besoins du capitalisme financier globalisé moderne, le capitalisme gérant l'économie à sa guise, l'État prenant en charge, de plus en plus mal d'ailleurs, certains coûts sociaux du système. Dans une optique résolument critique, les auteurs de ce livre ont souhaité montrer que cette stratégie n'est pas la seule possible pour la gauche, et qu'elle est à terme suicidaire. Que ce soit en matière d'emploi, de protection sociale, de réduction des inégalités et de la pauvreté, le social-libéralisme ne peut offrir de réponses susceptibles de satisfaire les besoins des peuples. Car ses choix, dictés par la logique du capitalisme libéral, sont autres. Ce sont ces choix politiques, trop souvent masqués par de pseudo-arguments techniques que les auteurs ont le souci de restituer. Au-delà de la critique, le propos de cet ouvrage se veut aussi constructif, d'un double point de vue : en donnant au citoyen les moyens de comprendre et maîtriser les principaux débats économiques ; en présentant les termes de ce que pourrait être une autre politique.

La première partie est consacrée à la politique économique et à l'emploi. Le chapitre 1, rédigé par Henri Sterdyniak, présente un bilan de la politique économique menée par la gauche plurielle notamment en matière budgétaire et fiscale. Dans le chapitre 2, Michel Husson fait le point sur la construction européenne à l'heure du passage final à l'euro. La politique de baisse du coût du travail par l'allègement des cotisations sociales est au cœur du projet social-libéral. Dans le chapitre 3, Liêm Hoang-Ngoc en critique les présupposés et résultats et invite à explorer d'autres pistes de financement de la protection sociale. Dans le chapitre 4, Catherine Bloch-London et Thomas Coutrot reviennent sur l'une des mesures phares du gouvernement Jospin : les 35 heures. Quel bilan peut-on en tirer en matière de création d'emplois et de conditions de travail ? Comment dépasser les limites des deux lois

Aubry ? Quelle cohérence doit avoir une politique de réduction du temps de travail ?

La seconde partie est consacrée à la financiarisation, à la protection sociale et aux services publics. En partant de la question des retraites, Frédéric Lordon, dans le chapitre 6, pointe les risques de la financiarisation des économies et montre comment derrière de pseudo-arguments scientifiques se cache la défense d'intérêts bien compris. Pierre Concialdi, dans le chapitre 7, discute la politique du gouvernement Jospin sur les questions de pauvreté et de protection sociale, tandis que Pierre Khalfa, dans le chapitre 8, présente et critique les politiques de dépérissement des services publics.

La dernière partie présente les termes de ce que pourrait être une alternative résolue au social-libéralisme. Après avoir présenté les enjeux de la « refondation sociale » et du « risque », cette nouvelle notion fourre-tout utilisée par le MEDEF, Christophe Ramaux, dans le chapitre 8, présente quelques pistes pour que la gauche ne reste pas sur la défensive face à cette offensive patronale. Avec le retournement à la baisse de la conjoncture, les plans sociaux tendent à se multiplier. Dans le chapitre 9, Michel Husson, oppose à la gestion par les licenciements une série de propositions en faveur de nouveaux droits sociaux pour les salariés. Parmi les domaines où l'on attend une politique de gauche novatrice, celui de l'écologie prend une importance croissante, compte tenu des multiples dégâts occasionnés par un développement économique avide de profit. Dans le chapitre 10, Jean-Marie Harribey explore ce que pourrait être cette politique en faveur d'une économie soutenable maîtrisée collectivement et répondant aux besoins sociaux.

## *I*

---

# *Politique économique et emploi*

## 1

## Une stratégie macroéconomique timide

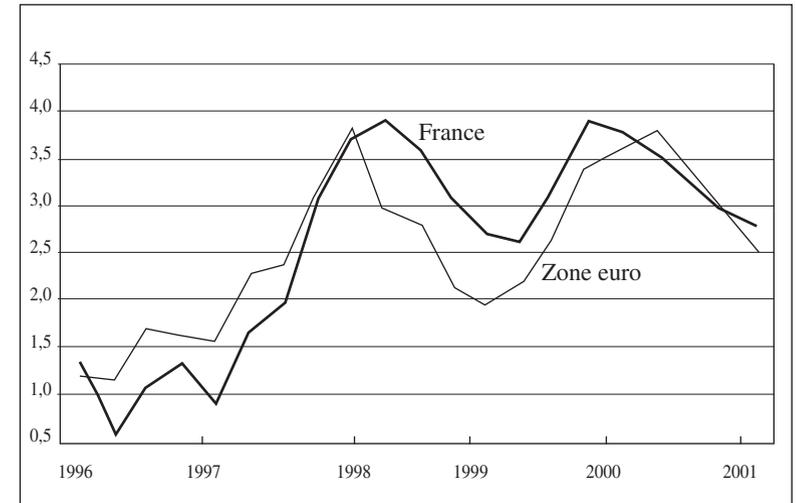
par Henri Sterdyniak

Les années Jospin ont vu la France renouer avec la croissance. Celle-ci, qui avait été de 1,2 % par an de 1990 à 1997, passe à 2,9 % de 1997 à 2001. Le taux de chômage baisse de 12,6 % en juin 1997 à 8,7 % en juin 2001. Ce renouveau doit-il être attribué à un environnement particulièrement porteur ou à une gestion macroéconomique particulièrement avisée ?

### Le mystère de la croissance retrouvée

L'ensemble de la zone euro, qui avait connu une croissance de 1,7 % l'an de 1990 à 1997, a connu une croissance de 2,7 % de 1997 à 2000 ; soit un rebond similaire, bien qu'un peu moins net, à celui de la France. La chance de Lionel Jospin est d'être arrivé au bon moment. Toutefois, une politique économique un peu plus hardie que celle de ses partenaires, plus directement tournée vers l'emploi, a fait que la France a nettement mieux résisté au ralentissement de 1998 (*graphique 1*). Sur l'ensemble de la période 1997-2001, le « plus Jospin », c'est-à-dire l'effet spécifique de la politique menée, serait de l'ordre de 1,4 point de croissance supplémentaire.

Graphique 1  
Taux de croissance du PIB  
t/t - 4, %



De 1991 à la mi-1997, la zone euro avait connu une longue période de stagnation de l'activité et de hausse du chômage, qui s'explique en grande partie par les politiques économiques restrictives menées durant la période. Après avoir été maintenus à des niveaux extravagants en période de stagnation, les taux d'intérêt réels n'ont été baissés que début 1996. Le traité de Maastricht a imposé des politiques budgétaires restrictives de 1992 à 1997. Celles-ci ont pesé sur la croissance et n'ont pas permis un redressement des finances publiques, plombées au contraire par la faiblesse de la croissance et le niveau des taux d'intérêt. Le fort niveau de chômage faisant pression sur les salaires, la part salariale est passée de 70,8 % du PIB en 1991 à 68 % en 1997, ce qui a déprimé la consommation. Malgré la hausse de la part des profits, l'investissement a reculé de 22,7 % du PIB à 20,1 %, en raison de la faiblesse de la demande et du niveau des taux d'intérêt. L'économie européenne était plongée dans un cercle vicieux : hausse du chômage, baisse des salaires, faiblesse de la consommation, donc de l'activité, donc hausse du chômage.

Piètre consolation, le taux d'inflation a baissé de 4,9 % à 2 % tandis que le solde extérieur passait d'un déficit de 1,5 point de PIB à un excédent de 1,5 point.

C'est à la mi-1997 que s'effectue la reprise en Europe. Elle a cinq déterminants. Le prix du pétrole chute en 1997 et 1998 tandis que le dollar s'apprécie fortement. Aussi, les pays européens bénéficient-ils à la fois de forts gains de compétitivité et d'une baisse du prix des importations, qui induit une désinflation surprise, qui fournit du pouvoir d'achat aux ménages, ce qui relance la consommation. En même temps, la vigueur de la croissance aux États-Unis induit une forte hausse de leurs importations, donc de la demande extérieure adressée à la zone euro (qui passe d'un rythme de 6 % l'an en 1996 à 12 % en 1997). La zone bénéficie de la baisse des taux d'intérêt réels, qui passent de 4 % en 1995 à 2,5 % en 1997, ôtant ainsi un frein à la reprise de l'investissement. Les politiques budgétaires perdent leur caractère restrictif à partir de 1998, quand les objectifs de déficit public ont été atteints (et ceux de dette abandonnés). En raison de la simultanéité de ces impulsions, la croissance reprend avec vigueur en Europe tirée par les exportations, l'investissement et la consommation des ménages. L'investissement passe de 20,1 % en 1997 à 21,3 % du PIB en 2000. Avec la reprise de l'emploi, la part salariale tend à se stabiliser (68 % du PIB en 1997, 67,3 % en 2000). À partir de 1998, la consommation des ménages reprend un rythme proche de 3 %, bénéficiant d'abord de la désinflation, puis de la reprise de l'emploi. La reprise de 1997 résulte donc d'un environnement extérieur favorable, de l'arrêt des politiques économiques restrictives et de la reprise de la croissance de la masse salariale. Un cycle traditionnel s'enclenche alors, la croissance étant impulsée par le dynamisme des stocks, puis de l'investissement. Il est aussi amplifié par le dynamisme du reste du monde (des États-Unis en particulier). Les effets de la « nouvelle économie » contribuent aussi à la force de la croissance dans la mesure où de nouveaux produits impulsent la consommation et nécessitent de nouveaux investissements.

La remontée du niveau d'activité a permis une mise en place plus facile de l'UEM, puisque, en période de croissance,

Tableau 1  
Les contributions à la croissance dans la zone euro

	1997/1996	1998/1997	1999/1998
PIB	1,7	4,0	4,4
Dépenses des ménages	1,1	1,7	2,9
Dépenses publiques	0,4	0,3	0,9
FBCF et stocks	-0,1	1,9	1,2
Solde extérieur	0,3	0,1	-0,5

les problèmes d'organisation de la politique économique pouvaient être oubliés. Aussi, les leçons de l'épisode 1990-1997 n'ont-elles pas été tirées : le coût en croissance et en emploi de la désinflation, de la stratégie de hausse continue de la part des profits, de politiques économiques polarisées sur l'inflation et le solde public et non sur la croissance. Les politiques d'austérité des années 1992-1996 n'étaient pas nécessaires du fait de déséquilibres importants ; ce sont elles qui ont créé ces déséquilibres (par exemple, le poids de la dette publique, le déséquilibre profit/salaire). La force de la croissance après 1997 montre qu'il n'existait pas d'important problème en Europe du côté de l'offre et que la croissance repartait naturellement à la suite d'une hausse de la demande. L'austérité n'était pas nécessaire pour donner à l'économie les moyens de croître ; elle ne l'était que pour garantir aux milieux financiers que l'Europe ne s'écarterait pas du nouveau schéma de fonctionnement de l'économie capitaliste.

La France a suivi la même évolution que la moyenne de la zone, mais a réussi à maintenir depuis 1997 une croissance un peu plus vigoureuse que la moyenne, alors qu'elle était en retrait de 1990 à 1997. Ce surplus ne s'explique pas par une politique budgétaire globalement plus expansionniste, tous les pays de la zone ayant comme la France relâché leur politique budgétaire restrictive après 1998. Paradoxalement, c'est surtout l'investissement qui a été relativement plus dynamique. Cette vigueur s'explique essentiellement par son niveau particulièrement faible dans les années 1995-1996. De

1996 à 1999, la croissance anticipée par les entreprises augmente fortement de sorte qu'elles investissent massivement pour constituer les capacités de production nécessaires. Les entreprises sont dans un cercle vertueux de croissance : elles investissent en tenant compte de la croissance anticipée et cette hausse de l'investissement renforce le boom de croissance.

C'est aussi au troisième trimestre 1997 que se produit la rupture dans la tendance de la consommation. Elle est induite par la baisse brutale du taux d'inflation, qui soutient fortement le pouvoir d'achat des ménages jusque début 2000. La politique économique va dans le même sens : alors que Juppé avait fortement augmenté les prélèvements sur les ménages (en particulier par la hausse de la TVA), le gouvernement Jospin les stabilise ; donne un peu de pouvoir d'achat aux salariés (par la réforme des cotisations maladie, la baisse de la TVA, puis les 35 heures). Grâce à la désinflation (de 1997 à 1999), puis à la reprise de l'emploi (en 1999 et en 2000), la part des salaires dans la valeur ajoutée se stabilise (70 % en 2000, après 69,3 % en 1997 et 70,3 % en 2001) ; le revenu des ménages peut croître de nouveau comme le PIB.

Tableau 2  
Évolution de la consommation en France

	1997	1998	1999	2000
Revenu	2,9	3,5	2,8	4,7
Prix	1,4	0,6	0,2	1,2
Consommation	0,9	3,6	3,0	3,3
Taux d'épargne	16,2	15,6	15,3	15,9

L'emploi en France avait stagné de 1990 à 1997 (soit une hausse de la productivité apparente du travail – PAT – de 1,2 % l'an, *tableau 3*) ; il a augmenté de 1,8 % par an de 1997 à 2000 (soit une hausse de la PAT de 1,3 %). Dans la zone euro, l'emploi avait également stagné de 1990 à 1997 (soit une hausse de la PAT de 1,7 %), il a augmenté de 1,8 % l'an (soit

une hausse de la PAT de 1,1 % l'an). Le miracle du fort contenu en emploi de la croissance n'est donc pas spécifiquement français ; il ne date pas du gouvernement Jospin. C'est essentiellement le renouveau de croissance qui est responsable de la reprise de l'emploi.

Tableau 3  
Emploi et productivité

En rythme annuel	1990-1997		1997-2000	
	France	Zone euro	France	Zone euro
PIB	1,2	1,7	3,1	2,9
Emploi	0,0	0,0	1,8	1,8
Productivité du travail	1,2	1,7	1,3	1,1

À partir de la mi-1996, puis surtout de début 1997, la forte baisse de l'inflation induit une reprise de la croissance du salaire réel, qui auparavant était nettement inférieure à une croissance de la productivité du travail déjà très basse (0,7 % contre 1,2 %, de 1990 à 1997). Aussi, les salariés ont-ils enregistré quelques gains de pouvoir d'achat de 1997 à 1999. Ceci a contribué à relancer la consommation. En revanche, en 2000 où l'inflation reprend quelque peu, on retrouve une évolution où les salaires progressent très peu (0,4 % comparé à une évolution tendancielle de la productivité de l'ordre de 1,3 %).

Tableau 4  
Prix et salaires

	1996	1997	1998	1999	2000
Salaire mensuel	2,9	2,6	1,7	1,6	2,0
Prix	1,8	0,5	0,2	0,3	1,6
Salaire mensuel réel	1,1	2,1	1,5	1,3	0,4

En 1998, les salariés ont bénéficié de la faible inflation ; leur salaire a augmenté un peu plus vite que la productivité du travail. En 1999, le partage salaire/profit a été à peu près

stable ; la réduction de la durée du travail a certes obligé les entreprises à embaucher un peu plus, mais ceci a été financé par la baisse des cotisations sociales. En 2000, la hausse du salaire réel mensuel n'a été que de 0,4 %, en raison de la reprise de la hausse des prix et de la modération salariale liée à la réduction de la durée du travail, mais le surcroît d'embauche induit par le passage aux 35 heures a été de l'ordre de 1,8 % de leur emploi. Malgré la réduction des cotisations et la modération salariale, les entreprises ont subi un très léger alourdissement du coût du travail. Au total (*tableau 5*), en 2000, le PIB a augmenté de 2,9 % en volume en glissement annuel ; mais la valeur ajoutée disponible en pouvoir d'achat n'a augmenté que de 2,5 % en raison du prélèvement extérieur (la hausse du prix des importations induite par la hausse du prix du pétrole et celle du dollar). La masse salariale brute a augmenté de 3,9 % en volume ; le coût salarial de 2,8 % (grâce à la baisse des cotisations). La part des salaires nets dans le PIB a nettement augmenté ; celle des profits s'est légèrement réduite ; ceci ayant été financé par la réduction des cotisations sociales. C'est donc la désinflation surprise jusqu'en 1999, puis la réduction de la durée du travail qui ont stoppé la déformation du partage de la valeur ajoutée au détriment des salariés. Mais le problème demeure pour l'avenir. La productivité du travail devrait croître à un rythme de 1,3 %, mais les salaires réels augmenteraient à un rythme bien inférieur, sauf si le rapport de forces entre entreprises et salariés ne se modifiait nettement.

Tableau 5

Le partage de la valeur ajoutée des entreprises en 2000

	En %	Effet 35 heures	Tendance
Valeur ajoutée	2,9		2,9
Prélèvement extérieur	-0,4		
Emploi	3,5	1,8	1,6
Effet cotisations	-1,1	-1,1	
Salaire mensuel réel	0,4	-0,3	0,7
Coût salarial - valeur ajoutée	0,4	0,4	-0,6

La caractéristique de la période est donc que la relance de la demande, dont une part notable s'explique par la hausse du dollar, a permis une forte hausse de la production et de l'emploi et que la part des salaires dans la VA ne s'est stabilisée que grâce à la réduction de la durée du travail. Ces facteurs restent fragiles. Les leçons de l'expérience, que les stratégies basées sur la réduction continue de la part des salaires asphyxient la croissance, que des politiques économiques axées sur la croissance sont nécessaires, n'ont guère été tirées publiquement par le gouvernement Jospin, en particulier dans le débat européen, de sorte que le risque est grand que la France retombe rapidement dans la stagnation.

### Une politique budgétaire orthodoxe...

Le gouvernement Jospin est arrivé au pouvoir dans une situation de finances publiques dégradées, en raison non du laxisme budgétaire des gouvernements précédents, mais de la faible croissance que la France connaissait depuis 1990 et du niveau élevé des taux d'intérêt.

En 1996, les dépenses publiques culminaient à 55,5 % du PIB contre 50,4 % en 1989, mais la hausse des dépenses publiques primaires<sup>1</sup> n'avait été que de 2,35 % l'an en moyenne en volume, de 1989 à 1996, soit plutôt inférieure à la croissance normale de la production. La hausse du rapport entre les dépenses publiques et le PIB s'explique essentiellement par la faiblesse de la croissance du PIB : 1,3 % l'an durant la période. Le déficit public était de 4,1 % du PIB en 1996 mais 3,9 points s'expliquaient par les charges d'intérêt et 3,9 points par la mauvaise conjoncture, de sorte que le solde structurel primaire<sup>2</sup> était largement positif, de 3,7 points de PIB. Enfin, la dette était de 57,1 % du PIB alors qu'elle n'était que de 35,2 % fin 1989. Compte tenu du traité de Maastricht, le gouvernement semblait condamné à mettre en œuvre une

1. C'est-à-dire hors charges d'intérêt.

2. C'est-à-dire le solde hors charges d'intérêt correspondant à une conjoncture normale.

politique restrictive puisqu'il s'était engagé à faire passer le déficit de 1997 en dessous de 3 % du PIB et à éviter que la dette ne dépasse 60 % du PIB. En même temps, une politique budgétaire restrictive ne pouvait qu'être fortement impopulaire et nuire à la croissance, comme ce fut le cas en 1996. La stratégie de Maastricht menait à une impasse. À la mi-1997, pour avoir les coudées franches, pour engager cette politique de rigueur, la droite choisissait de dissoudre l'Assemblée nationale. C'était le moment où la reprise de la croissance permettait, au contraire, de desserrer la contrainte budgétaire.

*Tableau 6*  
Indicateurs de la politique budgétaire  
en % du PIB potentiel

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Solde budgétaire	- 2,2	- 2,6	- 4,2	- 6,0	- 5,5	- 5,5	- 4,1	- 3,5	- 2,7	- 1,6	- 1,4	- 1,0
Solde primaire structurel	0,6	0,8	0,0	- 0,4	0,8	1,5	3,5	4,3	4,9	5,5	5,4	5,4
Impulsion budgétaire	0,2	- 0,2	0,8	0,4	- 1,2	- 0,7	- 2,0	- 0,8	- 0,6	- 0,6	0,1	0,0
Dépenses publiques*	47,8	48,4	48,9	49,1	48,4	48,1	47,6	46,9	46,5	46,6	46,5	46,1

\* Hors charges d'intérêt.

De 1997 à 2001, les finances publiques se sont nettement améliorées. Le déficit public a été réduit de 3,5 % en 1997 à 1 % du PIB en 2001. Ces 2,5 points d'amélioration ont été obtenus grâce à la baisse de la charge d'intérêt de la dette (pour 0,6 point de PIB) et grâce à la bonne conjoncture et aux rentrées fiscales exceptionnellement bonnes (2,6 points de PIB). Mais, de plus, le gouvernement Jospin a maintenu une politique restrictive des dépenses publiques (de 1997 à 2001, les dépenses publiques n'ont augmenté que de 2 % par an en volume), ce qui rapporta encore 0,8 point de PIB. Le gouvernement avait donc une marge de manœuvre de 4 points : il utilisa 2,5 points à réduire le déficit public et 1,5 point à des allègements fiscaux (*tableau 7*). La stratégie du gouvernement a donc consisté à faire pression sur les dépenses publiques et à

utiliser des excédents pour réduire le déficit public et les impôts. Elle ne diffère de celle préconisée par la Commission européenne qu'en tant qu'elle a été poursuivie avec peu de vigueur.

*Tableau 7*  
Évolution du solde public

<i>En points de PIB</i>	<i>1997-2001 (constaté)</i>	<i>2001-2004 (prévu)</i>
Solde public :	+ 3,1	+ 1,2
<i>Dont</i> Intérêt versés	- 0,6	
Effet conjoncturel	- 2,6	- 0,8
Dépenses publiques	- 0,8	- 1,5
Prélèvements	- (- 1,5)	- (- 1,1)

Le pacte de stabilité stipule que chaque pays doit fournir chaque année à la Commission et au Conseil un programme de finances publiques pour l'année en cours et les trois suivantes. Chaque pays doit réduire son déficit public, indépendamment de sa situation conjoncturelle, et ses dépenses publiques, indépendamment des besoins et des volontés de son peuple. L'objectif imposé est d'atteindre un solde public au moins nul (ce qui n'a pas en soi de justification). Cet exercice de programmation à trois ans ne peut prendre en compte les nécessités de la politique conjoncturelle. Ces plans ne sont pas utilisés pour un exercice de coordination des politiques budgétaires, qui supposerait précisément une prise en compte de la conjoncture et une certaine coordination avec la BCE. Le gouvernement Jospin s'est cependant plié trois fois à ce jeu sans le remettre en cause, s'associant même à la condamnation de l'Irlande, coupable d'avoir voulu augmenter ses dépenses publiques.

En fait, les trois programmes présentés furent très proches (fin 1998, fin 1999 et fin 2000). Ils comportent un objectif de croissance de 3 % l'an. L'objectif de croissance des dépenses publiques est, lui, très bas (en volume : 1 % l'an en 1999, 1,3 % en 2000, 1,5 % en 2001). Le gouvernement vise donc une

baisse importante de la part des dépenses publiques dans le PIB. Ceci suppose le maintien d'une politique de rigueur budgétaire et sociale. L'écart entre la croissance du PIB et celle des dépenses publiques donne chaque année environ 0,8 point de PIB de marge de manœuvre, que le gouvernement utilise moitié pour réduire le déficit public, moitié pour réduire les impôts.

En 1999, le programme gouvernemental préconisait une forte coordination des politiques budgétaire et monétaire en Europe et un dosage « politique monétaire accommodante/politique budgétaire restrictive » qui permettrait « d'éviter une appréciation de l'euro ». Ceci aurait demandé une grande identité de vues entre les autorités en Europe. Il s'excusait de la hausse des dépenses publiques survenue en 1999 et précisait qu'elle était faite une fois pour toutes. Le programme prévoyait une gestion rigoureuse des dépenses sociales, les excédents des caisses de Sécurité sociale devaient être canalisés vers le fonds de réserves pour les retraites afin d'éviter qu'ils ne servent à augmenter les dépenses sociales.

La stratégie suivie s'est traduite sur la période par une politique budgétaire légèrement restrictive, qui n'était pas nécessaire si on considère que la France est encore nettement en dessous du plein-emploi. Le choix politique a été de réduire les dépenses publiques pour pouvoir réduire les prélèvements obligatoires. Ceci a imposé une gestion rigoureuse des prestations sociales, des dépenses de la fonction publique, des investissements publics. Au lieu de réhabiliter les dépenses publiques, de montrer leur importance pour la cohésion sociale, le gouvernement a repris à la droite le discours de la priorité à la baisse des impôts. Sur le plan macroéconomique, l'organisation actuelle n'a pas encore été soumise à l'épreuve de la récession. Mais le gouvernement s'est plié à un exercice absurde, au lieu de se battre à Bruxelles pour faire reconnaître à tous les pays européens et à la BCE que la politique budgétaire devait jouer un rôle de stabilisation macroéconomique et donc être infléchie selon l'évolution conjoncturelle. À la mi-2001, quand la récession menace en Europe, Fabius choisit la stratégie médiane : ne pas modifier la politique budgétaire prévue, laisser le déficit public gonfler quelque peu en raison

de la baisse des rentrées fiscales induite par la mauvaise conjoncture ; ceci ne soutient pas l'activité, mais évite de la détériorer davantage, ce qui serait le cas si le gouvernement réduisait les dépenses publiques pour maintenir le niveau du déficit public (comme la BCE le demande). En même temps, sous la pression de la BCE, il prétend rester fidèle aux principes du pacte de stabilité, qui interdit toute politique budgétaire active, tant que le déficit public n'est pas revenu à zéro. La politique économique européenne peut-elle être basée sur l'hypocrisie ?

### **Fiscalité : une stratégie brouillonne...**

Le gouvernement Jospin a hésité entre trois stratégies fiscales. La première, de gauche, consiste à utiliser la fiscalité pour réduire les inégalités de revenus, en augmentant la taxation des plus riches, en réduisant la charge pesant sur les revenus du travail et en augmentant celle portant sur les revenus du capital. Elle va en sens inverse de la stratégie libérale prônée par Bruxelles et suppose une forte lutte contre l'évasion fiscale, passant par des mesures prises à l'échelle européenne. La deuxième, typiquement social-libérale, consiste à prendre des mesures spécifiques pour baisser le coût du travail, considéré comme responsable du chômage de masse et pour taxer les activités polluantes. La fiscalité est utilisée comme instrument pour guider l'économie de marché. Enfin, la stratégie libérale, incarnée par Laurent Fabius, conduit à rechercher une forte réduction du niveau des prélèvements obligatoires en particulier en diminuant les taux d'imposition les plus élevés, qui nuiraient au travail et à l'épargne et inciteraient à l'exil fiscal. Elle conduit obligatoirement à favoriser les plus riches. Elle impose de diminuer les dépenses publiques.

## Réduire le coût du travail ?

Les taux de cotisations employeurs et salariés sont particulièrement élevés en France. Ceci s'explique par le fait que les systèmes de retraite et d'assurance maladie sont publics et que les prestations familiales sont relativement généreuses. Traditionnellement, l'ensemble de la protection sociale était financé par des cotisations assises sur les salaires. Il est normal que les prestations retraite et chômage, qui ne bénéficient qu'aux salariés et sont proportionnelles aux cotisations versées, soient financées par les salaires. Au contraire, la logique économique et sociale voudrait que les prestations qui bénéficient à tous (maladie et familles) ne soient pas financées par les seuls actifs.

— *Le remplacement des cotisations maladie salariés par la CSG.* En septembre 1997, le gouvernement Jospin a parachevé la réforme initiée par le gouvernement Juppé : les cotisations maladie salariés ont été remplacées par des points de CSG, contribution sociale généralisée portant sur tous les revenus des ménages. La CSG et le prélèvement social de 2 % ont été élargis à tous les revenus du capital, qui payent donc 10 % au minimum. La réforme fait gagner 17 milliards par an aux salariés (une hausse de 0,85 % de leur salaire net), et perdre 25 milliards par an aux revenus du capital. Certes, elle est d'ampleur limitée, mais elle a fourni une petite hausse de pouvoir d'achat aux salariés. Surtout, contrairement aux errements de la période Bérégovoy (qui avait exonéré certains revenus du capital de toute imposition), elle revient au principe sain selon lequel tous les revenus doivent être taxés.

— *La baisse des cotisations employeurs sur les bas salaires.* Une réforme similaire aurait dû être engagée pour les cotisations employeurs, maladie et famille.

Certains économistes proposaient de supprimer totalement ces cotisations pour les remplacer, en partie par une taxe sur les consommations d'énergie et les activités polluantes, mais surtout par une taxe portant sur la totalité de la valeur ajoutée<sup>1</sup>.

1. Voir, par exemple : H. STERDYNIAK et P. VILLA, « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE*, n° 67, 1998.

Ceci aurait incité les entreprises à utiliser plus de travail, et moins de capital et d'énergie. Les entreprises fortement capitalistiques auraient dû contribuer plus fortement au financement de la Sécurité sociale permettant ainsi d'alléger la charge des entreprises de main-d'œuvre. Le gouvernement a reculé devant l'ampleur des transferts entre entreprises qu'une telle réforme aurait entraînés.

D'autres préconisaient au contraire de concentrer les réductions de cotisations sociales sur les bas salaires<sup>1</sup>. Selon eux, il n'y a plus en France de problème global de chômage, mais seulement un problème spécifique aux travailleurs non qualifiés. Ceux-ci sont particulièrement concurrencés par les productions des pays à bas salaires ; ils sont les victimes du progrès technique qui fait disparaître leurs emplois dans l'industrie et, de plus en plus, dans certains services ; surtout, le SMIC empêche que leurs salaires baissent suffisamment. Il faudrait donc les rendre *employables* en baissant le coût de leur travail pour les entreprises. Pourtant, le degré de qualification des actifs, en particulier des jeunes, augmente continuellement en même temps que l'on assiste à une hausse du chômage des jeunes diplômés et à une surqualification de nombreux jeunes diplômés par rapport aux postes de travail qu'ils occupent. En situation de sous-emploi, les travailleurs diplômés postulent pour des postes pour lesquels ils sont surqualifiés ; ayant le choix, les employeurs les embauchent en priorité et les actifs peu diplômés se retrouvent massivement au chômage. Dans ce cas, le problème du chômage des non-qualifiés ne peut être résolu par des mesures spécifiques : seule, une hausse globale de l'emploi permettra à chaque travailleur de trouver un emploi correspondant à sa qualification et dégagera des emplois pour les travailleurs non qualifiés. N'ayant plus le choix, les entreprises devront les embaucher et les former.

Refusant de remettre en cause leur stratégie macroéconomique, les gouvernements français ont choisi depuis juillet 1993 la stratégie de la réduction des charges sociales sur les

1. Voir E. MALINVAUD, (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport au Premier ministre.

seuls bas salaires. D'autant plus qu'il est moins coûteux de créer des emplois à bas salaires que des emplois mieux rémunérés. Le dispositif comportait depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998 une ristourne dégressive qui correspond au montant des cotisations maladie et famille au niveau du SMIC (1 250 francs par mois soit 13 % du coût salarial) pour s'annuler à 130 % du SMIC. Le coût annuel était alors de 42 milliards. Le système revient à subventionner les entreprises qui pratiquent une politique de bas salaires. Il rend très coûteuses les augmentations de salaires entre 1 et 1,3 SMIC : une hausse de 100 francs du salaire brut coûte 195 francs à l'entreprise et rapporte 79 francs au travailleur. Il crée une « trappe à bas salaires », en incitant les entreprises à créer des emplois spécifiques, rémunérés au SMIC, sans perspective de carrière et de hausse de salaire.

En 1999, le gouvernement Jospin a choisi de mélanger le dossier de la baisse des cotisations employeurs et celui du passage aux 35 heures. Les entreprises ayant signé un accord sur le passage aux 35 heures bénéficient d'un abattement de charges plus fort : de 1 792 francs par mois au niveau du SMIC à 333 francs au-delà de 1,8 fois le SMIC. Ceci favorise encore les entreprises qui proposent ou qui créent des emplois à bas salaires. Le choix fait est de favoriser la création d'emplois à bas salaires au lieu de chercher à en créer à tous les niveaux de la hiérarchie. Ce n'est guère porteur pour l'avenir.

Les réductions supplémentaires de cotisations sociales sur les bas salaires dont le coût serait de 25 milliards devaient être financées, pour moitié par les recettes de la taxe générale sur les activités polluantes, pour moitié par un alourdissement de 10 % à terme de l'impôt sur les bénéfices (la contribution sociale sur les bénéfices). Le recours à une contribution sur la valeur ajoutée a été écarté. La CSB a le défaut de ne pas frapper la totalité du capital (puisque'elle ne s'applique pas aux fonds empruntés). C'est une ressource de circonstance ; il paraît difficile qu'elle monte en puissance. Une taxation de la valeur ajoutée, même à un taux faible, aurait été l'esquisse d'une réforme plus importante des cotisations employeurs.

La réduction générale des cotisations liée au passage aux 35 heures, dont le coût serait de 40 milliards à terme, devait

être financée par des prélèvements sur la Sécurité sociale et l'UNEDIC, en utilisant les gains faits par ces organismes du fait de la réduction du chômage (*tableau 8*). Mais les partenaires sociaux ont refusé avec force et unanimité de financer le passage aux 35 heures. On comprend la position du MEDEF, farouchement opposé aux 35 heures. En revanche, la position des syndicats, en particulier de la CFDT, favorables au passage aux 35 heures mais refusant un réaménagement des cotisations pour permettre son financement et s'alliant sur ce point avec le MEDEF, est absurde.

*Tableau 8*  
Trois scénarios de l'impact de la réduction  
de la durée du travail

<i>Hypothèses</i>	<i>Situation initiale</i>	A	B	C
Effectifs	10 000 000	+ 8,6 %	+ 8,6 %	+ 4,2 %
Salaires mensuels		+ 0 %	- 3,2 %	+ 0 %
Impact (en MdF)				
Masse salariale	2 016	2 084 (+ 3,4 %)	2 016	2 016
Entreprises		- 68	0	0
Ménages		48	20	24
État		- 71	- 71	- 68
Sécurité sociale		91	51	44

On suppose que la RTT s'applique à 10 millions de travailleurs, de salaire moyen 12 000 francs par mois. La production est fixe ; le salaire moyen des embauchés est de 80 % de celui des travailleurs en place ; au chômage, ils touchaient 3 000 francs par mois. *A priori*, on pouvait imaginer trois scénarios contrastés pour l'impact de la RTT. Dans le scénario A, les gains de productivité sont faibles et le salaire mensuel est maintenu ; l'emploi augmente de 860 000 ; la RTT coûte 68 milliards aux entreprises (ce qui compense les hausses excessives de la part des profits des dernières années) et rapporte 20 milliards à l'ensemble des administrations, car

les hausses de cotisations induites sont supérieures aux réductions initiales. Dans le scénario B, les entreprises réussissent à imposer une baisse des salaires de 3,2 %, de sorte que la RTT pèse sur les salariés et pas sur elles. La RTT coûte 20 milliards aux administrations. Dans le scénario C, le plus proche de ce qui semble s'être effectivement passé, les entreprises imposent de forts gains de productivité de sorte que leurs coûts n'augmentent pas, l'impact sur l'emploi est limité à 420 000 et les administrations sont perdantes de 24 milliards. Dans les trois cas, la RTT est coûteuse pour l'État (qui finance les réductions de cotisations) et favorable aux organismes de Sécurité sociale (qui bénéficient des rentrées).

Une grande partie des complications provient du choix du gouvernement d'une baisse forfaitaire des cotisations (4 000 francs par an), pour augmenter l'incitation des entreprises à bas salaires à réduire la durée du travail : une baisse de trois points aurait été plus facile à mettre en œuvre puisqu'il suffisait de baisser les taux existants sans introduire de circuits supplémentaires. Le gouvernement a voulu mettre en place un système baroque où des cotisations proportionnelles aux salaires destinées à financer des prestations sociales seraient utilisées pour financer des subventions forfaitaires à l'emploi. L'utilisation continue des réductions de cotisations comme instrument de la politique de l'emploi fragilise les ressources de la Sécurité sociale, qui dépendent de plus en plus de transferts budgétaires. Le risque est grand que demain ceci serve d'argument pour imposer des réductions drastiques des prestations.

— *La baisse de la TVA sur les travaux dans les logements* a été présentée comme la mesure phare du budget 2000. L'objectif était de favoriser un secteur intensif en main-d'œuvre et de réduire le travail au noir. Elle a profité essentiellement aux ménages les plus aisés car ce sont eux qui effectuent principalement ce genre de dépenses. Certains préconisent de continuer à faire passer au taux réduit tous les services à fort contenu en main-d'œuvre : réparations automobiles ; hôtels, cafés, restaurants ; spectacles vivants ; teinturerie ; soins personnels. Il s'agit généralement de services particulièrement consommés par les ménages les plus riches.

Ces mesures seraient donc antiredistributives. Elles iraient dans le sens d'une société à deux vitesses où les non-qualifiés occupent essentiellement des emplois au service des qualifiés.

— *La prime à l'emploi*. En 2000, le gouvernement Jospin se convertit brutalement à une nouvelle explication de l'importance du chômage en France : le refus des chômeurs de prendre un emploi en raison des « trappes à inactivité ». Le SMIC ayant jadis été déterminé de façon à assurer un niveau de vie minimal aux familles des travailleurs à bas salaires, il est difficile que le RMI lui soit nettement inférieur. Dans les années récentes, le développement de la précarité, la baisse du coût du travail à temps partiel pour les entreprises ont fait que celles-ci ont de plus en plus proposé ce type d'emploi aux travailleurs non qualifiés, d'autant plus qu'elles y gagnaient en flexibilité dans l'organisation du travail. Or un salarié avec un demi-SMIC se trouve obligatoirement en dessous du RMI. La logique sociale (il faut fournir un revenu de subsistance à tous) et un choix politico-économique (créer des emplois à un demi-SMIC est la méthode la moins coûteuse pour réduire le chômage) ont abouti à un système où un rmiste gagne relativement peu, à court terme, à reprendre un emploi non-qualifié à temps plein et perd à reprendre un emploi à mi-temps. Bien qu'il n'y ait aucune preuve que les entreprises aient du mal à recruter des travailleurs de ce fait, ces prétendues trappes sont bizarrement passées au centre de la réflexion sur la réforme fiscale<sup>1</sup> et sur le retour au plein-emploi<sup>2</sup>.

Au départ, c'est par une politique de soutien de la demande et de création d'emplois par le passage aux 35 heures que le gouvernement Jospin cherchait à réduire le chômage, qui était attribué à une gestion restrictive de la demande par les gouvernements précédents : cette stratégie a été un succès. Les mesures de baisse des cotisations employeurs étaient déjà justifiées par une autre thèse : au bas de l'échelle, le chômage serait causé par un coût du travail trop important. L'intitulé même de « prime pour l'emploi » renvoie, elle, à la thèse selon

1. Voir F. BOURGUIGNON et D. BUREAU, *L'architecture des prélèvements en France*, Rapport du CAE, La Documentation française, 1998.

2. Voir J. PISANI-FERRY, *op. cit.*

laquelle c'est le refus des salariés d'accepter des emplois au SMIC qui est responsable de leur chômage. De même, il est certainement souhaitable de mieux aider, former, encadrer les personnes à la recherche d'un emploi, mais l'idée que le PARE puisse en lui-même augmenter l'emploi est suspecte : la cause du chômage ne serait pas le manque d'emplois disponibles, mais l'absence de volonté ou de capacité des chômeurs. Le paradoxe est que cette stratégie est adoptée quand il n'y a aucun indice que la situation du marché du travail se soit massivement retournée au point que les entreprises cherchent en vain des travailleurs non qualifiés.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement a adopté successivement en 2000 quatre mesures qui augmentent le revenu des travailleurs à bas salaires, sans toucher le RMI. Ce furent d'abord la réforme du mécanisme de dégrèvement de la taxe d'habitation, celle du mode de calcul de l'allocation-logement puis celle du barème de l'impôt sur le revenu (qui exonère les salariés au SMIC).

Enfin, il a décidé, en septembre, de créer une ristourne sur la CSG. Celle-ci était supprimée pour les travailleurs au SMIC ; puis la ristourne diminuait progressivement pour s'annuler au niveau de 1,3 fois le SMIC. C'était une subvention à l'emploi, de 8 % du salaire brut au SMIC et en dessous. Elle rendait la CSG progressive, mais sa progressivité était imparfaite, puisque ni le nombre d'enfants, ni les autres revenus, ni la situation du conjoint n'étaient pris en compte. En particulier, la mesure bénéficiait à une femme qui reprend un emploi à mi-temps, même si son époux a un salaire élevé. Il est donc logique que le Conseil constitutionnel l'ait refusée en tant qu'impôt, bien qu'il l'aurait sans doute acceptée en tant que subvention à l'emploi.

La prime pour l'emploi, finalement adoptée, est, elle aussi, comme un objet bizarre. Malgré son nom, ce n'est pas une pure subvention à l'emploi, puisqu'elle dépend de la situation de la famille. La prime représentera, en 2003, 6,6 % du salaire (soit 375 francs par mois au SMIC) pour les salaires allant de 0,3 à 1 fois le SMIC. Elle sera ensuite décroissante jusqu'à 1,4 fois le SMIC. Trois innovations sont introduites. Un plafond de revenu fait que la mesure ne bénéficiera pas aux

femmes à bas salaires dont le mari aurait un salaire élevé. La prime ne sera pas donnée pour des salaires inférieurs à 0,3 SMIC. Enfin, sont introduites de faibles majorations pour tenir compte de la situation familiale.

Le tableau 9 fait un bilan de l'ensemble des mesures décidées en 2000, en comparant la situation début 2000 à celle prévue pour 2003. Les mesures profitent massivement aux salariés au SMIC, qui gagnent entre 8 % et 16 % de revenu. En revanche, le revenu des rmiste n'est pas affecté. Malgré les majorations familiales, la mesure profite nettement plus aux personnes sans enfant qu'aux personnes avec enfants.

Tableau 9  
Impact des réformes de 2000 en %

Revenus...	RMI	0,5 SMIC	SMIC	1,5*SMIC	2*SMIC
Célibataire	0,8	10,8**	14,6		
Célibataire 1 enfant	1,3	5,2**	10,9		
Célibataire 2 enfants	1,2	9,7	8,4		
Couple	1,2	23,9*	16,4	12,7	13,0
Couple 1 enfant	1,1	15,5*	13,0	9,9	13,3
Couple 2 enfants	1,0	12,0*	11,2	9,4	9,4
Couple 3 enfants	0,9	8,7*	8,1	7,9	8,1

\* Ces personnes ont droit au RMI.

\*\* Avant la réforme au RMI, après au demi-SMIC.

L'ensemble de ces réformes améliore de façon sensible la situation des salariés du bas de l'échelle. En sens inverse, l'objectif de creuser l'écart entre le RMI et le SMIC sera utilisé à l'avenir comme argument pour ne pas revaloriser le SMIC.

La prime pour l'emploi perd de vue le principe de la fiscalité redistributive, puisqu'elle est une fonction croissante du salaire entre 0,3 et 1 fois le SMIC. Ceci n'est pas justifié, en situation de chômage de masse, où le fait d'avoir un emploi à mi-temps est subi et non choisi. Pourquoi une prime viendrait-elle renforcer les inégalités entre les travailleurs non qualifiés

qui ont la chance d'avoir un emploi à temps plein, ceux qui subissent un temps partiel, ceux qui ne trouvent pas d'emploi ? Pierre et Paul travaillent ensemble au SMIC ; Paul est licencié et ne trouve pas de travail ; faut-il verser une prime à Pierre, qui a eu la chance de conserver son emploi ? Ce n'est justifiable que si on pense que Paul est responsable d'avoir été licencié et de ne pas avoir retrouvé d'emploi. Il est navrant qu'un gouvernement de gauche se rallie à la thèse selon laquelle ce seraient les chômeurs qui seraient responsables de leur situation du fait de leurs exigences salariales excessives.

Versée une fois par an, avec un délai moyen de plus d'un an avec la reprise d'activité, la prime ne modifie guère la situation des travailleurs, en précarité, qui oscillent entre RMI et « petits boulots. ». Il aurait sans doute été préférable d'améliorer le mécanisme dit d'« intéressement du RMI », qui permet aux rmistes retrouvant un emploi de conserver pendant un an une partie de sa prestation.

La prime pour l'emploi, surtout si elle monte en puissance, distend encore, pour les travailleurs du bas de l'échelle, le lien entre le coût de leur travail pour l'entreprise (le SMIC moins les allègements de charges) et leur revenu (le SMIC plus la prime). Les travailleurs du bas de l'échelle sont subventionnés pour travailler (ce qui permet aux entreprises de les moins payer), leurs employeurs sont subventionnés pour les employer. Les entreprises sont incitées à créer massivement une catégorie spéciale d'emplois à bas salaires, à faible durée du travail, sans perspective de carrière. Le demi-SMIC devient la nouvelle norme sociale de revenu pour certaines catégories de la population. La gauche ne peut s'aligner sur le rapport Pisani, selon lequel le retour au plein-emploi passerait surtout par le développement des emplois à mi-temps non qualifiés.

### **La fiscalité écologique**

Le gouvernement Jospin envisageait de financer une partie de la baisse des cotisations employeurs par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). C'est le principe du « double

dividende » : les entreprises sont incitées à utiliser plus de travail et moins d'énergie et de produits polluants. La TGAP regroupait au départ quatre taxes déjà existantes pour un montant de 2 milliards et devait monter en régime jusqu'à 12,5 milliards en 2003. La TGAP énergie (l'écotaxe) devait entrer en vigueur en janvier 2001. Les branches les plus touchées ont fait du lobbying pour obtenir des aménagements. Le gouvernement a été incapable de tenir bon sur une taxe simple et dissuasive. Il a abouti à un projet extrêmement compliqué. La taxation ne portait que sur la consommation dépassant un certain niveau variable selon le secteur économique et l'entreprise. Cette modalité incitait certes aux économies d'énergie au niveau de chaque entreprise, mais la taxe rapportait moins (ce qui limite son utilisation pour réduire les cotisations employeurs). Au niveau global, les ménages étaient peu incités à réduire leur consommation de produits à fort contenu en énergie ou en activité polluante. La taxe a finalement été refusée par le Conseil constitutionnel. En août 2002, le gouvernement y a renoncé, sous prétexte qu'introduire un nouvel impôt nuirait à la stratégie de baisse des prélèvements obligatoires. Argument non recevable, puisque l'écotaxe permettait précisément de réduire les cotisations employeurs.

En 1998, le gouvernement avait annoncé un plan sur sept ans de hausse des taxes sur le gazole pour atténuer l'avantage fiscal injustifié qu'il avait sur le supercarburant. L'écart en France est de 1,43 franc par litre au lieu de 0,93 en moyenne communautaire. La hausse devait être de 7 centimes par litre par an. Une partie de cette hausse était remboursée aux transporteurs routiers. En septembre 2000, la hausse de 2001 était supprimée. Les transporteurs routiers ont obtenu une baisse de la TIPP pour 2000 et 2001. Au nom de la compétitivité, ils ont obtenu que les hausses futures de la taxation du gazole ne s'appliquent pas à eux. En septembre 2001, la hausse de 2002 était supprimée. En septembre 2000, le gouvernement a, de plus, décidé la suppression de la vignette automobile pour les particuliers. C'est une mesure peu justifiable, qui favorise la voiture individuelle au détriment des transports collectifs. La taxe avait le mérite d'être progressive et de frapper

spécifiquement une consommation ostentatoire : les modèles haut de gamme. Le gouvernement a donc progressivement renoncé à toute politique fiscale d'encouragement à la protection de l'environnement. On ne peut que le déplorer. La taxation écologique est un combat permanent puisque ses avantages sont diffus et à long terme ; ses inconvénients ciblés et immédiats.

### L'impôt sur les sociétés

En 1999, le gouvernement a décidé la suppression en cinq ans de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle. C'est un cadeau de 45 milliards de francs par an aux entreprises, mais qui profite surtout à celles qui payent beaucoup de salaires. Le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) de 33,3 % avait été rehaussé de 10 %, puis de 15 % de façon temporaire. La majoration de 15 % a été supprimée en 2000, celle de 10 % le sera en trois ans. En même temps, la CSB, contribution sociale sur les bénéficiaires, devrait compenser en partie la baisse de l'IS. Au total, en 2003, le taux, IS + CSB, devrait être de 36,6 %. Le gouvernement ne s'est heureusement pas lancé dans une stratégie de concurrence fiscale par la forte baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, préférant la baisse des charges frappant le travail.

### La taxation des ménages

*Une baisse de l'impôt sur le revenu.* L'impôt sur le revenu est le seul impôt progressif en France. Il est très concentré : la moitié des ménages ne le payent pas ; son taux supérieur est à 54 %. Aussi, les classes dominantes, les économistes libéraux et les hommes politiques de droite proclament qu'il pèse trop sur les hauts revenus, qu'il décourage le travail et l'épargne, qu'il incite à l'exil fiscal. En sens inverse, l'impôt sur le revenu joue un rôle important du point de vue redistributif. Sa baisse profite principalement aux revenus élevés.

En 2000, Fabius enfourche le cheval réactionnaire de la baisse de l'impôt sur le revenu. Le pire est alors à craindre, en

particulier une forte baisse du taux supérieur ou une suppression de l'abattement de 20 % dont bénéficient les salariés pour compenser leur moindre taux de fraude fiscale. La réforme choisie est la moins mauvaise possible. Les taux les plus bas diminuent plus que les taux élevés (*tableau 10*). Reste que les plus riches sont ceux qui gagnent le plus en francs ou en % de leur revenu (*tableau 11*).

*Tableau 10*  
La baisse de l'IR selon le plan Fabius

	Taux 1999	Taux 2003	Baisse
Moins de 26 230 F	0	0	—
26 230 F à 51 600 F	10,5	7	3,5
51 600 F à 90 820 F	24	20,5	3,5
90 820 F à 147 050 F	33	30,5	2,5
147 050 F à 239 270 F	43	40,5	2,5
239 270 F à 295 270 F	48	46,5	1,5
Plus de 295 270 F	54	52,5	1,5

*Tableau 11*  
Les conséquences pour un salarié célibataire

Salaire annuel	Impôts 1999	Impôts 2003	Gain en F	Gain en % du revenu disponible
68 600 F (SMIC)	1 514	0	1 514	2,3 %
90 000 F	5 832	4 482	1 350	1,6 %
120 000 F	11 016	8 910	2 106	1,9 %
180 000 F	24 874	21 644	3 230	2,1 %
240 000 F	41 706	37 395	4 311	2,2 %
360 000 F	79 853	73 582	6 270	2,2 %
480 000 F	124 357	113 758	10 599	3,0 %
600 000 F	171 013	159 118	11 895	2,8 %

En revanche, le gouvernement a résisté aux sirènes qui préconisaient une baisse de l'ISF, accusé d'induire un important exil fiscal. Il existe certes 1 250 contribuables qui paient un impôt sur la fortune particulièrement élevé par rapport à leurs revenus, mais ce sont généralement des personnes qui habitent un luxueux appartement dont elles sont propriétaires, qui ont un important portefeuille boursier et s'arrangent pour déclarer des moins-values (ou du moins pour ne pas enregistrer de plus-values).

Les impôts locaux sont profondément inégalitaires relativement aux impôts nationaux, puisque les habitants des communes riches paient relativement peu et que ceux des communes pauvres paient beaucoup. La gauche aurait donc dû diminuer fortement la taxe d'habitation, créer un supplément local à l'IR et redistribuer son produit aux collectivités locales sur la base de leurs besoins (enfants à scolariser, population à secourir).

*La taxation des revenus du capital.* La fiscalité des revenus financiers a été progressivement allégée jusqu'en 1992, en tirant prétexte du risque de fuite des capitaux à l'étranger. Depuis, un retour de balancier est intervenu : les SICAV de capitalisation sont de nouveau imposées ; les privilèges de l'assurance-vie ont été partiellement remis en cause ; la CSG frappe la plupart des revenus financiers. Ceux-ci payent généralement un prélèvement libératoire de 15 % (au titre de l'impôt sur le revenu) et un prélèvement social de 10 % : soit 25 % au total. Certains placements (plans d'épargne logement, PEP, PEA, assurance-vie) ne payent que les prélèvements sociaux de 10 %. Leur non-imposition à l'impôt sur le revenu ne répond à aucune considération d'équité : elle ne profite qu'aux ménages aisés qui peuvent immobiliser durablement une partie de leur patrimoine. Un gouvernement de gauche aurait dû supprimer l'ensemble des possibilités d'évasion fiscale : tous les revenus du capital auraient dû être taxés à 25 % et l'assurance-vie soumise à l'impôt sur les successions.

L'imposition des revenus du capital à un taux de prélèvement libératoire unique de l'ordre de 25 % n'est pas un système idéal puisque le principe de soumettre à un impôt

progressif la totalité des revenus du ménage est abandonné. Mais c'est la mesure la plus facile à prendre dans le cadre d'un accord européen d'harmonisation. Un tel accord est indispensable pour empêcher l'évasion fiscale et nécessite des mesures coercitives envers le Luxembourg et les autres paradis fiscaux proches (Suisse, Liechtenstein, Monaco, etc.). L'accord de Freira entre les pays de l'UE est en dessous de cette exigence. Il prévoit certes qu'à terme les institutions financières de tous les pays devront déclarer les revenus versés à des non-résidents européens au fisc de leur pays de résidence, mais soumet cette obligation à des hypothétiques accords avec les États-Unis et les paradis fiscaux. Tout dépendra alors de l'énergie avec laquelle la commission recherchera cet accord et des moyens de pression qu'elle emploiera.

### Deux réformes contestables

Après une intense campagne de lobbying, et au nom de l'attractivité de la France pour les cadres supérieurs, le gouvernement a fait voter, en mai 2000, un allègement de la taxation des plus-values des *stock-options*. Moyennant une certaine durée de détention, les plus-values sont taxées à 26 % (pour la partie inférieure à 1 million), soit 10 % de CSG-CRDS et 16 % d'impôt sur le revenu, à 40 % pour la partie supérieure à 1 million, soit 10 % de CSG-CRDS et 30 % d'IR. Elles échappent aux cotisations sociales. On voit mal la logique sociale qui permet à certains revenus élevés de payer une taxation réduite. Ceux-ci ne récompensent pas l'utilité sociale ou la compétence (comme le montre l'exemple de Philippe Jaffré), mais peuvent être la conséquence de l'évolution boursière générale, d'une bulle financière, de la baisse des taux d'intérêt ou d'opérations boursières.

Le gouvernement a fait adopter en octobre 2000 une loi sur l'épargne salariale qui crée un « plan partenarial d'épargne salariale volontaire » (PPESV). Selon le rapport Balligand-de Foucauld (1999), les dispositifs d'épargne salariale déjà existants (participation, intéressement, plan d'épargne entreprise) ont collecté 45 milliards de francs en 1998, mais ont coûté

35 milliards au total aux finances publiques en exonération de charges sociales et exonérations fiscales. Les PPESV seront alimentés par des versements des salariés et un abondement de la part des entreprises (plafonné à 30 000 F par an). Cet abondement ne sera pas soumis à cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu, ne supportera que la CSG-CRDS. Chaque franc déposé dans les fonds sera payé pour les deux tiers par l'évasion fiscale. À la sortie, les fonds ne seront pas imposables, ce qui est un privilège injustifiable par rapport à des formules d'épargne retraite comme la Prefon, le CREF ou la loi Madelin. Dans chaque entreprise, les salariés auront intérêt à renoncer à des augmentations de salaire en échange de versements patronaux aux PPESV. Ce sera particulièrement rentable pour les cadres à forte capacité d'épargne et fort taux d'imposition. Grâce aux exonérations fiscales, leur épargne aura alors un rendement de 10 % au lieu de 3,7 % dans un PEP. Ce surplus de rentabilité sera payé par l'ensemble des autres salariés, en cotisations supplémentaires. Les PPESV fragiliseront le système de retraite par répartition et constitueront un argument publicitaire fallacieux, mais important, pour de futurs fonds de pension. La création des PPESV constitue un nouvel élément de discrimination entre les salariés du public et du privé, qui rendra encore plus délicate la négociation sur la convergence des systèmes de retraite. Un traitement logique aurait consisté à soumettre l'abondement patronal à toutes les cotisations sociales, comme tout élément du salaire, et à imposer à la sortie les fonds à l'impôt sur le revenu. Il avait deux défauts : il nécessitait une remise en cause des privilèges injustifiables des PEE déjà existants ; il faisait perdre tout intérêt au nouveau dispositif.

### **L'attractivité de la France**

Le marché unique européen et la liberté de circulation des entreprises, des capitaux et des cadres, couplés avec l'absence d'une stratégie cohérente d'harmonisation fiscale en Europe, font courir le risque que chaque pays perde la possibilité de taxer les grandes entreprises, les cadres, les riches, les revenus

du capital. Ceci les obligerait à devoir réduire massivement les dépenses publiques et sociales. Deux stratégies sont possibles pour la France :

— se battre avec vigueur à l'échelle européenne pour une forte harmonisation fiscale. Celle-ci devrait comporter un accord sur la taxation des revenus du capital (prélèvement minimal ou déclaration au pays de résidence des sommes versées à des non-résidents), un taux minimum pour l'impôt sur les sociétés, l'interdiction de tout régime dérogatoire en faveur des non-résidents. La France devrait subordonner toute nouvelle avancée en matière de marché unique à des garanties en matière fiscale ;

— participer à la concurrence fiscale en diminuant le taux de l'impôt sur les sociétés, le taux supérieur de l'impôt sur le revenu, la taxation des revenus du capital, en supprimant l'ISF, en créant des régimes dérogatoires pour les *stock-options*, les non-résidents, les cadres expatriables, les entreprises multinationales. Cette stratégie prive de toute possibilité de se battre pour l'harmonisation fiscale. Elle condamne à la réduction inexorable de la redistributivité du système fiscal, des dépenses publiques et sociales. Elle a été proposée en particulier par le rapport Lavenir (ancien directeur adjoint du cabinet de Dominique Strauss-Kahn, passé depuis la rédaction de son rapport au service d'une banque d'affaires), puis reprise par le rapport signé par le député socialiste Michel Charzat. Elle est suicidaire pour la gauche européenne.

## Pourquoi l'euro ?

L'euro se fait donc, mais cette réalité nouvelle ne devrait pas dispenser d'une réflexion sur les modalités d'un succès peut-être provisoire et qui, dans tous les cas, n'allait pas de soi. Contrairement aux fausses évidences, les avantages d'une monnaie unique peuvent sembler relativement mineurs par rapport aux contraintes et aux incertitudes qu'elle engendre. Cette forme ultime d'un système de taux de change fixes procure certes tous les bénéfices associés à la stabilité monétaire en annulant les risques de change, mais assure à cet objectif une prééminence absolue sur tout autre, par exemple l'emploi. Une monnaie unique représente, par définition, une garantie absolue contre les fluctuations monétaires, supérieure à celle que pouvait apporter un régime de changes fixes révisables, à l'image de l'ancien système monétaire européen. Par là, elle prive de fait les économies nationales d'un outil d'ajustement en cas de différentiel d'inflation ou de désynchronisation des conjonctures nationales. En un certain sens, la monnaie unique postule la réalisation d'un espace homogène à laquelle elle est censée contribuer.

Les avantages strictement économiques de cette contrainte supplémentaire ne sautent pas aux yeux. L'argument selon lequel « un marché unique implique une monnaie unique » comporte autant d'exagérations ou de raccourcis que les plaidoyers passés en faveur de ce marché unique. La formation d'un prix unique, corollaire supposé de la monnaie unique, devrait clarifier les conditions de la concurrence et décloisonner les marchés, mais on ne saurait sérieusement en attendre un effet d'offre massif, car des changes à peu près fixes permettent déjà d'obtenir ce résultat.

Le choix de l'euro comme mode de construction de l'Europe ne découle pas d'arguments d'ordre monétaire incontestables. Il correspond plutôt à une orientation politique dont les principaux arguments ont permis le consensus des gouvernements et des possédants autour d'un projet qui n'a pas d'emblée recueilli l'unanimité, ni en leur sein ni auprès de l'opinion publique.

## 2

### Paradoxes et incertitudes de l'euro

*par Michel Husson*

La naissance de l'euro le 1<sup>er</sup> janvier 1999 avait bénéficié d'un environnement porteur. Son avènement définitif, avec la disparition des monnaies nationales, va probablement coïncider avec le plein retournement de cette conjoncture favorable. Cette concomitance va alors faire revenir à la surface toute une série de contradictions et de questions laissées en suspens, que la reprise récente avait provisoirement effacées. Plus l'échéance se rapproche, et plus les responsables, notamment allemands, réalisent que le pacte de stabilité mis en place en même temps que le traité d'Amsterdam de 1997 ne définit pas forcément une politique « soutenable » en phase de basse conjoncture. Ce chapitre voudrait donc faire d'une pierre deux coups : expliquer les succès enregistrés dans la marche vers la monnaie unique, et souligner l'ampleur des problèmes qui restent à surmonter, s'il s'agit vraiment d'avoir l'euro et l'emploi, et non pas l'euro aux dépens de l'emploi.

La monnaie unique est en premier lieu un instrument disciplinaire adéquat aux préceptes néo-libéraux. C'est une garantie à peu près irréversible contre le retour au laxisme monétaire et à l'inflation, et plus précisément encore contre les « dérapages » salariaux. Avant le tournant néo-libéral des années quatre-vingt, la norme salariale était « fordiste » et indexait le salaire réel sur les gains de productivité ; elle était bordée par deux mécanismes, l'inflation, qui permettait d'écarter une progression trop rapide du salaire réel, et le taux de change, utilisé pour maintenir la compétitivité extérieure. Depuis, s'est installée une nouvelle norme salariale qui se résume au maintien du pouvoir d'achat salarial. La priorité accordée à la faible inflation a contribué à instaurer puis à reproduire cette norme. La monnaie unique couronne ce dispositif en faisant payer très cher tout écart inflationniste et fait fonctionner les déterminations à l'envers, la modération salariale devenant la condition de maintien de la compétitivité.

L'euro était aussi un pari plus politique sur l'intégration européenne. Faire l'euro apparaissait comme une première étape verrouillant définitivement l'unification, et son incomplétude devenait, à la limite, un avantage puisqu'elle rendait nécessaire de parachever la construction institutionnelle. Tel était en tout cas le scénario prévu par Jacques Delors, qui a bien du mal à se réaliser. Contrairement à cette vision cartésienne, une construction institutionnelle tronquée peut être fonctionnelle si elle permet de hiérarchiser les différents niveaux de décisions, et de diluer les lieux où ces décisions se prennent.

### **Comment l'euro ?**

Moins de deux ans avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999, date de naissance de l'euro, le scepticisme le plus grand dominait encore quant à la possibilité de franchir cette étape. Certains pensaient à reculer l'échéance, d'autres envisageaient une zone euro réduite au couple mark-franc qui aurait laissé de côté le « Club Méditerranée » (Italie, Espagne, Portugal) décidément trop laxiste. Quels sont les facteurs qui ont permis

d'inverser la situation et d'éliminer tous les obstacles ? La période récente est riche de tels retournements brutaux, qui sont rarement analysés et mis à l'actif des qualités intrinsèques du projet initial. Or la réussite de l'euro fait apparaître un certain nombre de paradoxes à prendre en compte pour bien apprécier les potentialités de la situation actuelle.

L'euro a longtemps été présenté comme une excroissance du mark, seule monnaie gérée de manière vraiment rigoureuse. Il s'agissait d'étendre à l'Europe les bienfaits de la Bundesbank, en faisant de la monnaie européenne une monnaie forte. Or le passage à l'euro a été favorisé, au contraire, par un affaiblissement relatif de l'économie allemande, et donc du mark, par rapport à ses partenaires. Le moyen le plus tangible de mesurer ce recul est de relever que l'excédent commercial allemand est passé de 6 % de son PIB avant l'unification à 1 % après. En fait, la première partie des années quatre-vingt-dix a vu une remise à niveau des taux de change relatifs, assortie d'une redistribution des parts de marché de chaque pays dans le total des exportations européennes. L'Allemagne a perdu, et la France a un peu gagné malgré le franc fort. Quant aux pays dont la monnaie s'est dépréciée, ils ont gagné : l'Espagne énormément et l'Italie aussi, mais de manière transitoire.

Ce rééquilibrage interne a été suivi de la « divine surprise » du rebond de 1997. Il s'agissait cette fois d'un événement exogène, puisqu'il résultait d'une décision unilatérale des États-Unis consistant à réévaluer le dollar de l'ordre de 15 % par rapport à l'ensemble européen. Les zigzags de la conjoncture européenne ont reflété les mouvements du taux de change entre le dollar et les monnaies qui ont intégré l'euro en 1999. Il ne s'agit pas d'effets marginaux : les exportations européennes ont progressé de 9,6 % en 1997 et de 10,4 % en 2000, ce qui correspond bien au profil en dents de scie du PIB et du taux de change.

Ces effets de change favorables se sont accompagnés, à partir de 1997, d'une sorte de relance salariale. Elle n'a pas pris la forme d'une progression plus rapide du salaire nominal, puisque celle-ci est à peu près stabilisée depuis la récession de 1993. Si le pouvoir d'achat salarial progresse un peu, c'est

plutôt en raison d'une moindre hausse des prix. Ce mouvement est largement importé à travers la baisse du cours des matières premières et le retour des capitaux qui a suivi les crises financières de 1997 et 1998. Après avoir été gelé pendant trois ans, le salaire réel recommence à progresser : alors qu'il avait reculé de 0,3 % en 1995, il augmente de 1,5 % en 1997 et contribue ainsi à la relance. Comme la productivité progresse à un moindre rythme, équivalent à celui du salaire réel, il en résulte une stabilisation de la part salariale sur les années récentes.

Ces deux mécanismes, très marqués dans le cas français, montrent que la reprise n'obéit pas aux principes de l'orthodoxie néo-libérale, et que la fenêtre nécessaire à la réalisation de l'euro a été ouverte, non pas grâce à l'orientation initiée par Maastricht, mais au contraire grâce à un certain relâchement du dogme. C'est bien tout le paradoxe de l'euro. La mise en place d'une monnaie commune forte n'était pas le préalable absolu à une politique favorable à l'emploi en Europe, et c'est une détermination inverse qui a joué : l'euro n'a pu être mis en place à la date prévue que dans la mesure où la forte hausse du dollar en 1997 avait préalablement « affaibli » les monnaies européennes et offert un ballon d'oxygène... exogène.

De la même façon, contrairement à la *doxa* néo-libérale, l'austérité salariale n'est pas la condition nécessaire d'une reprise de la croissance et de l'emploi. C'est en effet au moment où la part salariale a cessé de baisser en Europe que la reprise a démarré, pour des raisons assez évidentes : c'était la condition qui manquait pour que soit rétablie cette « confiance » et soutenir la consommation, constamment tirée vers le bas par le recul salarial.

Du côté des finances publiques, il est apparu également que l'équilibre budgétaire n'était pas un préalable à la croissance, et que, là aussi, les choses fonctionnaient en sens inverse. C'est la croissance qui est venue réduire mécaniquement le déficit en vertu de ce que l'on pourrait appeler dorénavant l'« effet cagnotte ». En 1999 et 2000, la politique budgétaire a pu devenir neutre et cesser ainsi de freiner l'activité. On pourrait encore ajouter que la reprise est intervenue alors que la politique monétaire, jusque-là exagérément restrictive, s'est

légèrement détendue à partir de 1996. Chacun des éléments de ce constat montre que la reprise s'est révélée peu orthodoxe et qu'il est donc difficile d'en faire une validation du bien-fondé des orientations néo-libérales.

## L'euro et les salaires

Un des avantages de l'euro, nous dit-on, c'est que les consommateurs vont pouvoir comparer les prix, et les travailleurs leurs salaires. Cet argument est largement fallacieux : comme si les frontaliers avaient attendu l'euro pour découvrir qu'il vaut mieux être salarié en Allemagne ou au Luxembourg, et faire ses commissions en France ! Mais cette affirmation fait toucher du doigt l'un des vides béants de la construction européenne qui ne comporte aucune règle viable d'évolution des salaires. Celle-ci devrait refléter la diversité des situations en matière d'économie et d'emploi dans les États membres de la zone euro. La seule règle rationnelle et coopérative consisterait à dire que les salaires doivent augmenter au rythme de la productivité du travail. Mais rien n'est fait pour la mettre en place et, en son absence, la mise en place de l'euro tend à faire du salaire (au sens large) la principale variable d'ajustement.

Une telle configuration, où tout le monde est en concurrence avec tout le monde et où les taux de change sont gelés, tend à exercer une pression sur les salaires, en faveur d'une captation supplémentaire de gains de productivité par les patrons et les rentiers. Elle est renforcée par la hiérarchisation des objectifs faisant de l'inflation (toujours salariale !) un danger supérieur au chômage. Parmi une abondante littérature, on peut citer ici un extrait caractéristique du rapport de Jean Pisani-Ferry : « D'un point de vue macroéconomique, il faut que les augmentations des salaires nominaux restent compatibles avec la stabilité des prix et la création d'emplois ; cela suppose qu'il soit dûment tenu compte de l'objectif de stabilité des prix de la BCE tout en s'assurant que les augmentations des salaires réels ne dépassent pas les gains de

productivité<sup>1</sup>. » Quand parlera-t-on de la modération rentière comme alternative à la modération salariale ?

### Le gel des taux de change

D'un point de vue économique général, l'euro institutionnalise le gel des taux de change entre les monnaies européennes. Voilà donc un outil de politique économique que les pays de l'Euroland ont décidé, à jamais, de ne plus utiliser. Le maniement du taux de change servait à ajuster des réalités économiques différentes du point de vue de la conjoncture et de l'inflation. On peut montrer que cette grande redistribution des cartes à l'intérieur de l'Europe a reposé sur des effets de compétitivité qui devaient peu aux différences de coûts salariaux et beaucoup aux taux de change réels. Dorénavant, l'ajustement par les taux de change n'est plus disponible, et cela va créer une rigidité nouvelle. Imaginons que les taux d'inflation entre les pays de la « zone euro » se mettent à diverger, ce qui commence à être le cas : le seul remède pour les pays à inflation plus rapide, face à la perte de compétitivité qu'elle entraîne, sera de freiner leur croissance ; le risque est grand que s'installe une tendance générale à s'aligner sur les (gros) pays à faible inflation et à croissance médiocre. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait supposer que les dynamiques économiques nationales se soient parfaitement unifiées, ce qui n'est évidemment pas le cas.

À l'intérieur d'un pays, objectera-t-on, on peut avoir des différences de croissance : il existe par ailleurs des déficits commerciaux virtuels d'une région à l'autre, et c'est précisément l'existence d'une monnaie unique qui permet cette fluidité. Cette comparaison est pourtant incomplète : ce qui existe aussi dans chaque pays, c'est un budget, et d'autres dispositifs institutionnels qui assurent les nécessaires transferts d'une région à l'autre. Rien de tel n'existe en Europe, ou alors à une échelle trop réduite et que l'on cherche à réduire encore (par

exemple, les fonds structurels), selon une logique bien libérale de limitation de l'intervention publique.

### Une banque comme seule institution

La création d'une monnaie unique a pour effet le plus évident de déposséder les États ou banques centrales de chaque pays de la gestion de la politique monétaire, dont la Banque centrale européenne (BCE) est désormais responsable. Mais cette dévolution est d'autant plus lourde de conséquences que la BCE devient, en pratique, la seule institution européenne chargée de la politique économique.

Elle se trouve dès lors confrontée à une double contradiction. La première concerne le taux de change de l'euro par rapport au dollar. On a vu que le scénario récent s'est écarté de la voie tracée à Maastricht, dans la mesure où c'est la faiblesse de l'euro qui a, en réalité, contribué au dynamisme des économies européennes. L'euro, conçu comme une monnaie forte n'a pu voir le jour que comme monnaie faible et a, depuis, constamment perdu de sa valeur par rapport au dollar.

L'Écu valait environ 1,4 dollar au milieu de 1995. La réévaluation du dollar le fait passer de 1,3 dollar à 1,1 au milieu de 1997. À sa naissance, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l'euro est remonté et vaut 1,17 dollar. Il entame presque immédiatement une longue baisse jusqu'à un plancher de 0,82 dollar atteint le 26 octobre 2000. En juin 2001, il se situe à 0,86 dollar. La dépréciation s'est donc faite en deux temps : par rapport au dollar, l'Écu a baissé d'environ 20 % en 1997 ; depuis sa naissance, l'euro a baissé à nouveau d'un peu plus de 20 %.

Or ce taux de change vis-à-vis du dollar est éminemment politique et la BCE a peu de moyens de peser dessus : c'est la suprématie des États-Unis qui leur donne des marges de liberté monétaire, et c'est une vraie naïveté de penser que les instruments dont dispose la BCE suffiront à gérer cette relation promise aux plus sévères tensions. Cette situation est plus inquiétante encore quand on découvre que la philosophie de la BCE, exprimée par l'un de ses gouverneurs, se résume en cette

1. J. PISANI-FERRY, *op. cit.*

formule étonnante : « Nous ne suivons pas d'objectif de taux de change <sup>1</sup>. »

On commence à découvrir à quel point les conjonctures américaines et européennes sont imbriquées. Le retournement général que l'on observe aujourd'hui rend plausible un scénario où le dollar serait amené à baisser afin de rétablir une balance commerciale américaine extraordinairement déséquilibrée. Ce scénario est lui-même difficile à régler : un dollar fort permet d'attirer les capitaux, un dollar faible de vendre des marchandises. Bref, on risque de perdre d'un côté ce qu'on gagne de l'autre. Et la situation est symétrique du côté européen, de telle sorte que le tournant vers un dollar moins fort aurait pour contrepartie un affaiblissement de la contribution du commerce extérieur à la croissance. L'exemple japonais montre, depuis les accords du Plaza de 1985, que le cours du dollar est un instrument de politique économique sciemment utilisé par les États-Unis pour contrôler la concurrence <sup>2</sup>, et c'est l'une des clés permettant de comprendre le curieux enlèvement du « modèle » japonais.

La BCE verra du meilleur œil tout renforcement de l'euro, et la Commission européenne ne dit pas autre chose, dans ses dernières recommandations : « Un euro plus fort, combiné à des conditions monétaires plus souples sur le plan domestique, contribuerait à une correction en douceur des déséquilibres mondiaux tout en soutenant la demande domestique et en réduisant les pressions inflationnistes en provenance de l'extérieur <sup>3</sup>. » Cette combinaison entre un euro plus fort et des conditions monétaires plus souples tient largement de la profession de foi. Le plus inquiétant est peut-être la manière dont toutes ces analyses ignorent ou sous-estiment la contribution de la hausse du dollar et, de manière générale, la sensibilité de l'économie européenne au taux de change euro/dollar. Que ce soit délibéré ou non, c'est une indication quant à la

1. E. WELTEKE, interview dans *Le Monde* du 28 avril 2001.

2. P. ARTUS, « 125 par dollar », *Flash-CDC*, 10 mai 2001.

3. Commission européenne, *Recommandations de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques pour 2001*, Bruxelles, 25 avril 2001.

propension à doser la politique européenne de manière défavorable à l'activité et donc à l'emploi.

La seconde contradiction à laquelle se heurte la BCE recèle malheureusement moins d'incertitude. Sa mission prioritaire est la stabilité des prix, supposée menacée dès que l'inflation dépasse un rythme de 2 % annuel. Que va-t-il se passer si un ou plusieurs pays dépassent ce seuil fatidique en cas de ralentissement de la croissance, comme c'est le cas aujourd'hui ? La disparition du taux de change comme instrument crée alors un dilemme entre objectifs : pour parer au ralentissement, il faudrait baisser le taux d'intérêt, mais, pour juguler l'inflation, il faudrait l'augmenter. Le dilemme sera vite tranché en faveur de la lutte contre l'inflation. Là encore, la formulation de la Commission est particulièrement explicite quant à la hiérarchisation de ces objectifs : « La mission de la politique monétaire unique est de préserver la stabilité des prix dans l'ensemble de la zone euro et, sans porter préjudice à cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté <sup>1</sup>. »

Il se trouve que c'est une configuration de ce type qui est en train de se mettre en place. Des pays, notamment l'Irlande et l'Espagne, sont entrés dans une plage d'inflation voisine de 4 %. Le 12 février 2001, le conseil des ministres européens des Finances a adressé à l'Irlande une vigoureuse recommandation. À ses yeux, puisque l'Irlande est pratiquement revenue au plein-emploi, « il y a lieu maintenant de maintenir une croissance satisfaisante et durable en maîtrisant les pressions inflationnistes et en essayant de remédier aux contraintes de main-d'œuvre et d'infrastructures ». Le meilleur moyen serait un budget « qui contribue à réduire le rythme de croissance de la demande ». Et voilà pourquoi le conseil a considéré que les projets budgétaires de l'Irlande étaient « inopportunistes ».

Plus récemment encore, la Commission européenne a montré du doigt quatre « mauvais élèves », l'Allemagne, la France, l'Italie et le Portugal qui « n'ont pas tiré parti d'un environnement favorable en matière de croissance pour

1. Commission européenne, *op. cit.*

atteindre l'objectif du pacte de stabilité et de croissance ». Nous y voilà : toute la logique maastrichtienne, assoupie pendant la reprise, va se réveiller et concentrer ses efforts en vue d'une rigueur budgétaire à contretemps.

### Nécessaire et impossible harmonisation

Le problème de la coordination de la politique économique est donc posé. Il a donné lieu à une intéressante contribution de deux spécialistes qui proposent diverses orientations<sup>1</sup>. Leur énoncé est assez révélateur du vide incroyable qui apparaît dès que l'on examine la réalité des problèmes. Quatre ans après le sommet d'Amsterdam de juin 1997, on ne trouve aucun élément de ce « gouvernement économique » dont Lionel Jospin avait fait l'une des conditions de la signature de la France. On apprend donc, et des meilleurs experts, que l'Union européenne ne dispose ni de « charte de politique économique » ni d'un « exécutif collectif ». Dès lors, rien ne garantit la « prévisibilité des politiques économiques », ni ne permet de « mieux articuler procédures communautaires et décisions nationales ». Du coup, on ne dispose ni d'une « véritable politique de change » ni d'une « stratégie monétaire pour l'élargissement ».

On voit mal comment dresser bilan plus sévère et plus alarmant. On constate que la construction économique européenne est bancal et tronquée. Il n'est même pas possible, dans ces conditions, d'imaginer une division des rôles qui attribuerait la politique monétaire à la BCE et la politique budgétaire à chaque gouvernement : le corset monétaire est assez puissant pour réduire l'autonomie des politiques budgétaires. Et Jean Pisani-Ferry de théoriser, sur la base de ce constat de carence, l'élargissement des responsabilités de la BCE et la perte d'autonomie budgétaire : « Cette croissance ne viendra pas d'une gestion autonome de la demande. Il serait en

1. P. JACQUET et J. PISANI-FERRY, « La coordination des politiques économiques dans la zone euro : bilan et propositions », dans *Questions européennes*, Rapports au CAE, La Documentation française, Paris, 2000.

effet illusoire de s'y engager, alors que l'instrument monétaire a été mis en commun par les participants à l'union monétaire. La règle du jeu macroéconomique est désormais claire : c'est à la BCE qu'il revient de piloter la demande globale pour l'ensemble de la zone, et les gouvernements nationaux ne doivent, par rapport à cette référence, que procéder à des ajustements à la marge, en fonction de l'écart entre leur situation conjoncturelle et celle de la zone prise dans son ensemble. Ces ajustements peuvent être importants conjoncturellement, mais pas à moyen terme<sup>1</sup>. »

La règle du jeu n'est pourtant pas claire pour tout le monde, en tout cas pas pour Ernst Welteke, président de la Bundesbank et gouverneur de la BCE qui en énonce une autre : « La BCE n'est pas directement responsable de la croissance économique<sup>2</sup>. » Quand on sait que Jean Pisani-Ferry, dans son rapport, revendique le droit pour la France de bénéficier d'un demi-point de croissance supplémentaire en raison d'un « besoin de création d'emplois sensiblement supérieur », on prend la mesure de la cacophonie ambiante, en l'absence de toute instance réelle de coordination.

### Après l'embellie, le risque de la récession provoquée

On a un peu oublié, pour l'instant, le fameux « pacte de stabilité » mis en place à Amsterdam en juin 1997 et qui établit la règle du jeu en matière de politique économique. Au prochain retournement conjoncturel, on se retrouvera confronté avec la logique antiemploi de la gestion de l'euro, qui implique une politique drastique de réduction des dépenses publiques, et risque d'intervenir à contretemps des exigences de la conjoncture.

Ce retour à la discipline renvoie à l'idée fortement ancrée d'une croissance potentielle assez réduite. Elle se déduit logiquement de la théorisation du taux de chômage d'équilibre, ou

1. J. PISANI-FERRY, *op. cit.*, p. 174.

2. E. WELTEKE, *op. cit.*

NAIRU<sup>1</sup>, qui revient en somme à affirmer que trop de croissance, c'est très vite « trop » d'emploi, donc trop de salaires et trop d'inflation. C'est autour de cette notion pourtant très floue que Pisani-Ferry envisage d'organiser le dialogue structuré entre les gouvernements et la BCE. Cette conception, par ailleurs impraticable, entérine une philosophie détestable qui vise à préserver envers et contre tout la répartition actuelle des revenus. Tout se passe en fait comme si on raisonnait en fonction d'un « taux de croissance d'équilibre » défini comme celui qui n'augmente pas la part des salaires. Si l'on ajoute à ces perspectives, la nécessité, constamment réaffirmée, d'approfondir les réformes structurelles des marchés du travail, on ne peut qu'être inquiet sur la capacité de cet appareil idéologique et politique à réagir correctement au retournement conjoncturel qui vient de s'amorcer.

### **La facture de l'indécision**

La politique européenne de la gauche gouvernementale s'est construite sur un double pari, celui de pouvoir mener des politiques favorables à l'emploi dans le cadre de l'Europe néolibérale, et celui de trouver en marchant les réponses aux béances de Maastricht. La reprise a donné l'impression que ces deux paris pouvaient être gagnés, mais le retournement conjoncturel vient nous rappeler aux dures réalités. En l'absence de « gouvernement économique », ce sont la cacophonie et le dogmatisme néolibéral qui vont être de règle, avec le risque évident d'infliger à l'Europe une nouvelle récession inutilement sévère. La nouvelle phase dans laquelle nous entrons va rendre palpables les vides et les silences de la construction européenne en matière de normes salariales, de budget européen, de droit du travail. L'orientation actuelle qui consiste en un saut périlleux de la monnaie unique à la fédération d'États-nations va faire apparaître l'absence criante de la fantomatique Europe sociale.

---

1. Cet acronyme mystérieux désigne le « taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation ».

## 3

---

### **Politique de l'emploi : baisse du coût du travail et réforme du financement de la protection sociale**

*par Liêm Hoang-Ngoc*

Depuis vingt ans, la baisse du coût du travail est au centre du débat de politique économique. La modération salariale fut, on le sait, l'un des piliers de la politique de désinflation compétitive de 1983, dont la fonction essentielle était de restaurer la part des profits dans la valeur ajoutée. Elle demeure au cœur des recommandations du Conseil d'analyse économique<sup>1</sup>. La baisse du coût salarial a revêtu les habits de la baisse des cotisations patronales pour les emplois « non qualifiés » dans le cadre de la politique de l'emploi. Durant la législature actuelle, cette baisse recherchée du coût relatif du travail fut à la fois au cœur des dispositifs ciblés en direction des catégories réputées les moins « employables » et des mesures générales telles que la ristourne dégressive jusqu'à 1,8 fois le SMIC.

Dans la mesure où ces politiques reposent sur des exonérations de cotisations sociales, leur généralisation a nécessairement posé la question du mode de financement de la protection sociale qui obéissait, depuis sa création, à une logique dominante d'assurance sociale, donc à un financement par

---

1. Cf. J. PISANI-FERRY, *op. cit.*

cotisations. Alors que les salaires définissaient l'essentiel de l'assiette de celles-ci, deux questions furent inhérentes à la réforme du financement de la protection sociale qui s'est poursuivie durant cette législature : quel est le mode de financement le plus favorable à l'emploi ? Quel est le mode de prélèvement le plus « équitable » face à une économie néo-libérale où prévaut plutôt le principe de maximisation du résultat net des entreprises ?

### Faut-il poursuivre la rigueur salariale ?

À côté de la rigueur monétaire et de la rigueur budgétaire, la modération salariale fut l'un des trois piliers de la désinflation compétitive<sup>1</sup>. Cette politique était présentée comme devant être une parenthèse, temporairement ouverte pour faire face à un problème d'offre et pour enrayer la spéculation des marchés financiers contre la politique de relance pratiquée par la gauche de 1981 à 1983 lors de son arrivée au pouvoir. Par le signal envoyé au secteur privé, la désindexation des salaires sur les prix dans le secteur public fut l'un des principaux instruments de la rigueur salariale. L'objectif était ainsi de restaurer la « confiance » des marchés financiers en la capacité des entreprises à être profitables. La rigueur salariale avait ainsi pour fonction de permettre aux entreprises de réduire leurs prix tout en réalisant des marges suffisantes. La désinflation compétitive devait avoir pour effet de combiner l'« effet compétitivité » par lequel les entreprises peuvent conquérir des parts de marché et l'« effet profit » grâce auquel l'investissement du secteur privé est censé être stimulé. La parenthèse aurait pu être vite fermée, au vu des résultats spectaculaires en matière de lutte contre l'inflation, qui fut vaincue dès 1985. Elle continua pourtant à s'élargir durant plus d'une décennie, contribuant à déplacer à la baisse la part des salaires dans la valeur ajoutée au rythme d'un point par an de 1984 à 1996 sans que, par ailleurs, l'investissement ne reprenne véritablement.

1. Cf. F. LORDON, *Les quadratures de la politique économique*, Albin Michel, Paris, 1997.

Le taux de marge des entreprises qui était de 29 % en 1970 et de 24 % en 1980 remonta ainsi à 32,5 % dès 1990 (pour se stabiliser à ce très haut niveau ensuite), tandis que le taux d'investissement qui était de 22,1 % en 1970 et 19,4 % en 1980 baissa à 16,1 % en 1994, et même à 15,5 % en 1995.

Le fameux théorème d'Helmut Schmidt n'a donc visiblement pas fonctionné : les profits d'hier n'ont pas été les investissements d'aujourd'hui et ne seront pas les emplois de demain. Comment alors expliquer la subite reprise des années 1997-2001 ? À côté de la réduction des déficits qui rendrait durable la baisse des taux d'intérêt, la modération salariale est encore présentée comme l'une des raisons essentielles de la reprise de la croissance et de l'emploi de la fin de la décennie 1990. Elle aurait contribué à maintenir un partage de la valeur ajoutée permettant des profits alimentant l'investissement. La baisse du coût relatif du travail non qualifié aurait de plus permis d'enrichir le contenu en emploi de la croissance. Telle est la ligne d'interprétation du rapport de Jean Pisani-Ferry, qui ne préconise nullement de refermer la parenthèse de la désinflation compétitive et recommande la poursuite de la baisse du coût du travail non qualifié.

Un examen précis montre, au contraire, que la reprise de la croissance et de l'emploi est due au relâchement insoupçonné, voire inavoué des trois piliers de la désinflation compétitive (la rigueur monétaire, la rigueur budgétaire et la rigueur salariale) et à la réduction du temps de travail qui a amélioré le contenu en emploi de la croissance<sup>1</sup>. En particulier, si l'on se penche sur la question salariale, le dogme néo-classique selon lequel toute baisse du salaire réel est mécaniquement favorable à l'emploi est invalidé. Au contraire, le salaire réel des ménages s'est accru, avec pour effet positif un soutien à la consommation, moteur de la reprise de la demande intérieure : le salaire réel mensuel a, en effet, augmenté, conséquence d'une baisse du niveau général des prix mondiaux, elle-même liée à la baisse du niveau des prix survenue au lendemain de la crise boursière de 1997-1998. Sous l'effet des

1. M. HUSSON, « Plus d'emploi malgré l'OCDE », Conférence *Liberalization in a Global Economy*, Center for Economic Policy Analysis, New York, mai 2001.

35 heures, réalisées la plupart du temps sans baisse du salaire mensuel, le salaire réel horaire a même sensiblement augmenté en 2000 (+ 4,8 %). Cette relance salariale implicite n'a pas entraîné une perte de compétitivité (par ailleurs soutenue par la dévaluation de l'euro), comme l'indiquent les chiffres excédentaires du commerce extérieur.

Le débat dans la fonction publique est donc susceptible d'être rouvert dans la mesure où la fixation des rémunérations des fonctionnaires exerce un « effet vitrine » pour l'ensemble de l'économie. Depuis 1997, le pouvoir d'achat du point d'indice de la fonction publique a été strictement maintenu, après une période où a longtemps prévalu la désindexation des salaires sur les prix. La valeur du point a été augmentée depuis de 5,5 % pour une inflation cumulée sur ces cinq années de 5,5 %<sup>1</sup>. Revaloriser le pouvoir d'achat des fonctionnaires donnerait le signal d'une volonté de réorienter à la hausse la part des salaires dans la valeur ajoutée. Une telle revalorisation est par ailleurs nécessaire pour attirer des candidatures à l'heure où s'annoncent des pénuries de main-d'œuvre dans la santé publique, l'Éducation nationale et l'ensemble de l'administration avec le départ en retraite de la génération du « baby boom ».

Par ailleurs, le pouvoir d'achat des ménages a bénéficié au cours de cette période de mesures fiscales favorables, telles que le basculement des cotisations salariales vers la CSG ou des allègements de TVA. Conjugée à une politique budgétaire moins restrictive que celle de nos partenaires européens, cette hausse du pouvoir d'achat est à l'origine d'une relance de la consommation en 1998 (celle-ci progressant fortement de 3,8 % cette année-là contre 0,8 % l'année précédente).

La reprise de la consommation est donc la véritable cause d'une reprise de la demande intérieure qui, relayant la demande extérieure (bénéficiant de la baisse de l'euro), a tiré l'investissement et la croissance. Plus généralement, certains

---

1. Ce qui signifie que le pouvoir d'achat des fonctionnaires a moins progressé que celui des salariés du secteur privé. Les bas salaires ont néanmoins été revalorisés : depuis décembre 2000, le salaire minimum de la fonction publique est de nouveau au niveau du SMIC.

inspirateurs de la loi sur l'épargne salariale, considérant que le partage salaire-profit est parvenu à l'optimum, avancent qu'il faut désormais écarter les hausses de salaires comme instrument du partage des gains de productivité futurs et privilégier l'intéressement, les plans épargne en actions ou les dividendes comme instruments de rémunération<sup>1</sup>. Or, dans un contexte de financiarisation des entreprises où les profits reconstitués alimentent une épargne qui ne se convertit pas systématiquement en investissement, l'expérience de la phase 1997-2001 montre plutôt que la hausse des salaires demeure certainement l'instrument de distribution de la cagnotte des entreprises susceptible d'exercer l'effet le plus net sur la croissance.

### Faut-il poursuivre la « baisse des charges » ?

En sus du débat portant sur le déplacement du curseur du partage salaire-profit, il est un autre débat qui fait faussement consensus, celui inhérent au coût relatif du travail « non qualifié ». La baisse du coût du travail non qualifié est, en effet, présentée comme la condition nécessaire à l'enrichissement du contenu en emploi de la croissance. Elle serait favorable à l'embauche de travailleurs à faible productivité marginale qui constituent le noyau dur du chômage. Dans une optique social-libérale, la baisse du coût du travail non qualifié ne passe pas nécessairement par une suppression du SMIC, mais par une baisse des cotisations sociales patronales, financée dans le cadre de l'activation des dépenses pour l'emploi et de la définition d'une nouvelle assiette de financement de la protection sociale.

L'activation des dépenses pour l'emploi en direction de l'abaissement du coût du travail représente désormais un axe essentiel de la politique française de lutte contre le chômage. Ces politiques consacrent désormais une part croissante des flux financiers en direction de mesures spécifiques et

---

1. J.-P. BALLIGAND, J.-B. DE FOUCAULD, *L'épargne salariale au cœur du contrat social*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 2000.

générales visant à réduire le coût relatif du travail non qualifié pour toutes les entreprises, en tenant pour acquis le principe du salaire minimum. Au cours des années quatre-vingt-dix, elles se sont d'abord centrées sur des mesures spécifiques (ciblées en direction des jeunes et des travailleurs non qualifiés) pour se redéployer progressivement vers des mesures d'ordre général (telles que la ristourne dégressive sur les bas salaires allant jusque 1,8 fois le SMIC) durant cette législature. En 1999, ces mesures coûtaient 114,7 milliards de francs au budget de l'État (soit 53,7 milliards pour les mesures générales et 61 milliards vers les mesures ciblées).

Le rapport Pisani-Ferry (2000) avait pour ambition de présenter une synthèse des évaluations existantes pour justifier la poursuite de la modération salariale. Parmi ces évaluations, il faut distinguer les simulations *a priori* (appelées évaluations *ex ante*) des évaluations *a posteriori* (appelées évaluations *ex post*). Seules ces dernières doivent être retenues parce qu'elles mesurent réellement les effets constatés du coût du travail sur l'emploi. Les évaluations *ex ante*, sur lesquelles s'appuie Pisani-Ferry pour appuyer sa position, en revanche, ne sont pas rigoureuses car elles utilisent des paramétrages choisis par le modélisateur en fonction de l'idée (*a priori* positive) qu'il se fait des effets de la baisse du coût du travail<sup>1</sup>.

Le bilan *ex post* de la modération du coût du travail débouche sur des conclusions nettement moins tranchées.

Dans une synthèse de nombreuses études portant sur l'élasticité de la demande de travail, l'OCDE reconnaissait à propos des effets d'une baisse du coût salarial que « les résultats sont particulièrement contradictoires [...], certains auteurs concluent à un effet négatif mais généralement limité [...], pour d'autres, les effets sont statistiquement non significatifs ou bien faiblement positifs<sup>2</sup> ». Une étude de l'INSEE soulignait également que « sur séries macroéconomiques, le lien

1. Voir par exemple l'étude de G. LAROQUE et B. SALANIÉ, « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331, 2000.

2. OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juin 1998, p. 50.

entre l'emploi et le coût du travail non qualifié apparaît plus complexe qu'il n'aurait semblé de prime abord<sup>1</sup> ».

Jean Pisani-Ferry<sup>2</sup> attribue pourtant à la poursuite de la « baisse des charges » l'enrichissement du contenu en emploi de la croissance observé entre 1997 et 2000. Il compare cette période avec la phase 1988-1991 : pour un taux de croissance comparable, de l'ordre de 3 % à 3,5 %, la période 1997-2000 se distingue par le fait que l'économie a créé 632 000 emplois de plus que durant la période 1988-1991. Pisani-Ferry attribue aux allègements de cotisations la paternité de 106 000 emplois, auxquels s'ajoutent 107 000 emplois-jeunes, tandis que la réduction du temps de travail aurait créé 67 000 emplois, selon les évaluations de la DARES. Les autres dispositifs de la politique de l'emploi expliqueraient 35 000 emplois. Restent 254 000 emplois dont l'origine reste inexplicée. Contrairement à ce qu'affirme Jean Pisani-Ferry, il est invraisemblable que ces 254 000 emplois soient dus à la sous-estimation des effets positifs des allègements de « charges », ce que les études empiriques ne parviennent pas à démontrer.

En réalité, selon l'explication proposée par Michel Husson, une partie de l'enrichissement du contenu en emploi de la croissance survenu durant cette période ne saurait être attribuée à la « baisse des charges », mais à l'effet bénéfique de la réduction du temps de travail dans un contexte de croissance soutenue<sup>3</sup>. Ce que vient confirmer le rapport de la mission d'observation sur le temps de travail du Commissariat général du plan, publié en juin 2001, et qui estimait à cette date à 265 000 emplois le nombre d'emplois occasionnés par les lois Aubry. Dans un premier temps, les entreprises signataires ont certes embauché *a minima* requis pour empocher les aides de l'État tout en cherchant à rationaliser l'emploi pour maintenir la productivité. Les autres ont cherché à accroître la productivité pour anticiper le passage aux 35 heures. Or, la reprise de la

1. S. AUDRIC, P. GIVORT, C. PROST, « Évolution de l'emploi et des coûts par qualification entre 1982 et 1996 », *Document de travail de la Direction des études et synthèses économiques*, G 9919, INSEE, décembre 1999.

2. *Op. cit.*

3. M. HUSSON, art. cit.

croissance se poursuivant, toutes les entreprises durent embaucher pour pouvoir répondre à leur carnet de commandes bénéficiant de l'accroissement des débouchés liés à la reprise de la demande intérieure et extérieure.

Contrairement à la croyance répandue parmi certains économistes, les études existantes ne permettent donc pas de conclure que le chômage soit lié à un coût du travail excessif, particulièrement en France. Ceci ne signifie pas que, sectoriellement ou localement, des entreprises ne soient pas confrontées à un problème de coût du travail. L'efficacité des « baisses de charges » en termes de créations nettes d'emploi reste donc controversée, car ces mesures extrêmement coûteuses occasionnent de nombreux effets pervers identifiés, tels que les « effets d'aubaine » (les emplois créés avec des aides l'auraient été sans ces aides).

Puisque le coût absolu et le coût relatif du travail ne sont pas la cause fondamentale du chômage, rien n'interdit de relancer le débat sur la hausse des salaires. Rien n'interdit non plus de s'engager sur la voie d'une réforme du financement de la protection sociale qui prenne pour base une assiette incluant les profits, ou encore qui instaure un principe mettant à contribution les entreprises réalisant une forte part des profits dans la valeur ajoutée. En admettant même que les « baisses de charges » produisent quelque effet, ce qui reste à démontrer, il est en effet logique que les entreprises, gagnantes, payent le coût résiduel de la protection sociale sur une autre base que les salaires... donc le capital ou les activités polluantes. Cette dernière piste a pour objet d'opérer un transfert de charges vers les nombreuses entreprises ayant au cours de la dernière décennie bénéficié de la restauration des marges au détriment de l'emploi. Cette réflexion est notamment au centre des projets de réforme du mode de financement de la protection sociale<sup>1</sup>.

1. Voir G. BAPT, *Les aides publiques à l'emploi, bilan et perspectives*, éditions de l'Assemblée nationale, 1999 ; J.-F. CHADELAT, *Rapport sur la réforme des cotisations patronales*, remis au Premier ministre le 16 juin 1997, *Liaisons sociales*, n° 79/97, 9 septembre 1997 ; H. STERDYNIAK, P. VILLA, « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE*, n° 67, octobre 1998, p. 155-205.

## Réformer le financement de la protection sociale ?

À côté de l'objectif propre à la politique de l'emploi de rechercher le mode de financement le moins pénalisant pour l'emploi, la réforme du financement de la protection sociale porte de plus sur la définition du mode de prélèvement le plus « équitable ».

La principale mesure en la matière a consisté à transférer une partie de l'assiette de financement de la protection sociale, reposant en grande partie sur les cotisations sociales employeurs et salariés, vers la CSG. L'assiette de la CSG, plus large que celle de l'impôt sur le revenu, a amélioré l'équité horizontale (notamment lors du basculement des cotisations salariés vers cette contribution fiscale), mais a mis à mal les principes d'équité verticale<sup>1</sup>. L'objectif d'équité verticale supposerait alors de rendre la CSG progressive<sup>2</sup>. Néanmoins, cette démarche continue d'épargner les profits du financement de la protection sociale et ne désavantage pas les firmes dont la part des profits dans la valeur ajoutée s'est substantiellement accrue au détriment de l'emploi. Une CSG progressive améliorerait indéniablement l'équité verticale en matière de financement des dépenses sociales, mais ne constitue pas une mesure qui permet en tant que telle à la politique de l'emploi d'intervenir sur les critères de gestion des entreprises. Son principe a depuis été rejeté par le Conseil constitutionnel (sans toutefois que le caractère anticonstitutionnel du principe de progressivité soit définitivement avéré<sup>3</sup>), ce qui a conduit le gouvernement à explorer la voie controversée de l'impôt négatif. D'autre part, la réflexion pourrait s'orienter vers une réforme qui tienne compte des profits, et, plus largement, de la valeur ajoutée dégagée ou encore de la part des profits dans la

1. Le principe d'équité horizontale signifie que tous les individus d'un même niveau de revenu, mais dont les sources de revenu sont différentes, soient assujettis au même montant de contribution fiscale. Le principe d'équité verticale consiste à modifier la répartition des revenus en faveur des catégories à faible niveau de revenu en rendant l'impôt plus progressif.

2. P. CONCIALDI, J.-M. MONNIER, « Étude sur quelques scénarios possibles d'évolution de la CSG », *Rapport pour la Commission des finances de l'Assemblée nationale*, 1999.

3. X. PRÉTOT, « Le Conseil constitutionnel et les finances publiques (Chronique de jurisprudence) », *RFFP*, n° 74, avril 2001, p. 269-270.

valeur ajoutée, pour redéfinir les critères de financement de la protection sociale. Le choix des différents types de réforme engage surtout la logique d'ensemble du système de financement qui conduit à se prononcer sur les catégories de revenus qui doivent contribuer à la protection sociale.

On distingue généralement deux grands systèmes de financement de la protection sociale. Les systèmes « bismarckiens » relèvent d'une logique de cotisation sociale : leur financement s'opère sur la base des salaires versés. Les systèmes « beveridgiens » relèvent d'une logique de solidarité nationale : leur financement s'opère sur la base de l'impôt. Or les positions, notamment des syndicats, peuvent fortement diverger sur le choix du modèle à suivre. Certaines centrales se prononcent pour le maintien d'une logique assurantielle à dominante bismarckienne, soit le modèle français mis en place à la Libération. Les cotisations et prestations sociales sont perçues comme du salaire socialisé<sup>1</sup> dont la gestion paritaire doit être confiée aux représentants organiques (syndicaux et patronaux) des acteurs de l'activité productive. C'est alors l'assiette des salaires qui doit être préservée, quitte à moduler les taux de cotisations pour favoriser l'emploi en fonction d'un indicateur tel que la part des salaires dans la valeur ajoutée.

D'autres pensent au contraire qu'il faut étendre l'assiette de financement de la protection sociale à d'autres catégories de revenus. L'objectif est double. Il est de faire contribuer l'ensemble de la valeur ajoutée créée (et non plus les seuls salaires) au financement de la sécurité sociale. Il est d'orienter le système de financement vers une logique de solidarité pour le financement de dépenses à caractère universel tout en maintenant le financement des prestations à caractère assurantiel sur la base des salaires<sup>2</sup>.

Cinq types de réformes possibles, étudiées par plusieurs travaux successifs peuvent *in fine* être répertoriés<sup>3</sup> : la

poursuite de la réduction des cotisations patronales sur les bas salaires sans changement d'assiette ; la modulation des cotisations patronales en fonction de la part des salaires dans la valeur ajoutée de chaque entreprise ; le transfert vers une CSG progressive ; le transfert vers une assiette « valeur ajoutée » ; le transfert vers une assiette plus étroite dérivée de la valeur ajoutée, telle que l'assiette excédent brut d'exploitation (EBE) – ou encore l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Ces deux dernières solutions (assiette VA ou EBE) sont en fait deux variantes d'un même projet. La valeur ajoutée inclut en effet les salaires et les profits. La taxation de la valeur ajoutée est alors équivalente à la taxation de la masse salariale et de l'EBE (c'est-à-dire les profits bruts d'exploitation) au même taux. Le transfert partiel de l'assiette salaire vers la valeur ajoutée revient donc à faire baisser le taux de cotisation sur les salaires pour augmenter celui sur l'EBE.

Désormais, le système français est un hybride mélangeant les logiques d'assurance et d'assistance. La CSG, puis la montée en puissance de la cotisation sociale sur les bénéficiaires (CSB), assise sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés, constituent autant d'évolutions vers une dose plus forte de solidarité qui peut se justifier pour les prestations à caractère universel telles que les dépenses de santé et familiales, ainsi que la couverture maladie universelle. Les dépenses à caractère assurantiel (chômage et retraite) quant à elles, devraient, dans la mesure où elles sont liées à l'emploi, rester financées sur une base salariale<sup>1</sup>. Le rendement insuffisant de la CSB est susceptible lors de la prochaine législature de réactualiser le débat en faveur de l'assiette valeur ajoutée, plus large et faisant participer à égalité le capital et le travail au financement des dépenses sociales. Si le coût relatif du capital est ainsi accru à court terme (et donc le coût relatif du travail réduit), l'effet est substantiellement différent des baisses de

modulation des taux de cotisations patronales en fonction de la part des salaires dans la valeur ajoutée – les entreprises ayant une forte part de profit dans la valeur ajoutée étant plus mises à contribution. La CFDT et la FNMF sont favorables à une assiette VA. Le SNUI est partisan d'un transfert vers une assiette EBE.

1. Une telle distinction entre la nature des prestations maladie et famille d'un côté, chômage et vieillesse de l'autre est justifiée par H. Sterdyniak et P. Villa (art. cité).

1. B. FRIOT, *Puissance du salariat*, La Dispute, Paris, 1999.

2. H. STERDYNIAK, P. VILLA, art. cit.

3. Dans le débat social, FO se prononce pour le maintien de l'assiette salaire avec gestion paritaire stricte tout en s'opposant à la baisse des cotisations patronales, réputée sans effet sur l'emploi. La CGT se prononce pour le maintien d'une assiette salaire avec

charges traditionnelles (qui réduisent les coûts absolu et relatif du travail) puisque les charges des entreprises réalisant le plus de profit sont alourdies et le coût absolu du travail maintenu.

### Conclusion

La rigueur salariale ne se justifie plus tandis que les politiques traditionnelles indifférenciées de « baisses de charges » se révèlent inutiles et coûteuses pour le budget de la Sécurité sociale. Les arguments techniques avancés pour justifier la poursuite de la modération salariale et l'abaissement du coût du travail non qualifié ne trouvent en effet pas de validations empiriques solides. Ces deux facteurs ne sont pas à l'origine de la reprise de l'emploi observée sous le gouvernement Jospin. Les théories sous-jacentes ne sont que l'habillage idéologique d'un choix politique en matière de répartition des revenus et en matière de politique économique. L'acceptation du modèle de « gouvernance d'entreprise » sous emprise des actionnaires conduit en effet à maintenir le *statu quo* dans une norme de partage salaire-profit désormais jugée optimale. La baisse du coût relatif du travail est censée stimuler la création d'emplois peu qualifiés réservés à des travailleurs pauvres, incités à les accepter grâce au crédit d'impôt.

Au contraire, le choix de l'emploi qualifié pour le plus grand nombre suppose une stratégie volontariste en matière d'investissement public, de formation et de réduction du temps de travail. Un déplacement du curseur du partage des revenus en direction des salaires est dans ce scénario de nature à stimuler la demande intérieure sans détériorer l'investissement, très peu sensible, durant la décennie quatre-vingt-dix, à l'augmentation des profits et des taux d'épargne sur les marchés financiers. Une telle stratégie n'est pas incompatible avec une réforme du financement de la protection sociale qui définirait l'assiette des ressources de la dépense sociale sur la base de la valeur ajoutée, celle-ci comprenant l'ensemble de la plus-value extraite de l'exploitation du travail salarié dans l'entreprise.

## 4

---

### La réduction du temps de travail a-t-elle encore un avenir ?

par Catherine Bloch-London et Thomas Coutrot

Les 35 heures ont été l'une des mesures phares de la « gauche plurielle ». Quel bilan peut-on en tirer ? Alors que les économistes libéraux continuent à ressasser leurs sombres prophéties, l'observation de la réalité révèle un bilan économique bien plus nuancé : ni catastrophe ni panacée, la réduction du temps de travail (RTT) a eu des effets contrastés, mais indiscutablement positifs sur le volume de l'emploi. Toutefois, on ne saurait oublier que la RTT n'est pas qu'une politique d'emploi conjoncturelle, un instrument parmi d'autres dans la panoplie des décisions publiques. Il faut sortir d'un économisme étroit pour lui redonner son véritable statut : un passage obligé pour tout projet de transformation sociale.

#### La RTT au cœur de la transformation sociale

La réduction du temps de travail constitue d'abord, bien sûr, une revendication historique du mouvement ouvrier. Réduire la fraction de la vie passée à ployer sous le joug du capital est depuis deux cents ans une aspiration constante du salariat. Travailler moins longtemps pour le même salaire permet de

vivre mieux, de se consacrer à la famille, aux loisirs, au syndicat, etc. Plus encore, la RTT possède l'immense avantage, par rapport à d'autres revendications du mouvement ouvrier (salaires, conditions de travail, etc.), de se prêter facilement à la formulation d'un mot d'ordre simple (les « 8 heures », les « 40 heures », les « 35 heures ») qui facilite grandement l'unification des luttes au-delà des divisions entre secteurs, sexes et statuts.

Au-delà même de la lutte revendicative au sein du rapport salarial, la RTT permet de poser des questions clés dans deux autres domaines de la lutte sociale, le féminisme et l'écologie. Elle est, en effet, une revendication essentielle dans la lutte contre la division sexuelle du travail et, en ce sens, entre en résonance avec le mouvement des femmes sur deux points. D'une part, elle peut permettre de réduire les disparités de temps de travail rémunéré entre hommes et femmes en allongeant le temps de travail des femmes qui subissent le temps partiel. D'autre part, elle peut être l'occasion de progresser vers l'égalité entre sexes en partageant les tâches domestiques. Rien n'est mécanique en la matière, mais la RTT offre des opportunités dont les femmes et leurs mouvements peuvent s'emparer. Du point de vue écologiste, la RTT permet l'usage des gains de productivité de loin le plus favorable à la préservation des ressources naturelles et au développement soutenable.

La RTT entre également en forte résonance avec une valeur fondamentale mais souvent mutilée dans nos sociétés, celle de la démocratie. Elle seule peut permettre aux citoyens de se dégager de l'emprise du labeur pour s'occuper plus activement des affaires de la cité. Que le temps de s'informer, de débattre, de réfléchir et de décider du bien public, de s'organiser et de lutter se développe au détriment du temps de la production matérielle et de la poursuite de l'intérêt personnel.

Si la RTT peut et doit être – aussi – envisagée comme un outil du réglage macroéconomique public, ses formes ne sauraient en aucun cas être modelées par cette seule fonctionnalité. Les arguments économiques, même à leur supposer une neutralité sans faille (ce qui, nous le verrons, est loin d'être le cas), ne peuvent s'imposer sans débat au détriment de la

stabilité et de la prévisibilité des horaires des salariés, au risque de dégrader leur vie privée ou associative. Le partage du travail domestique doit être mis en question, ou bien les inégalités de genre risquent de se renforcer. Les conditions de travail ne doivent pas se dégrader, ou le temps dégagé n'est plus qu'un simple temps de récupération physiologique. Autrement dit, un usage véritablement progressiste de la RTT doit composer avec ses différents objectifs.

### **La RTT au cœur du « plein-emploi de qualité »**

Le retour de la croissance économique, pour précaire qu'il soit, a déclenché une vague d'euphorie autour de la perspective d'un retour au plein-emploi dans les années à venir. La rhétorique des gouvernements et des institutions internationales se tourne de plus en plus vers la « qualité de l'emploi » : en effet, l'exemple des États-Unis montre que le plein-emploi n'amène pas nécessairement l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion. Si l'on prend au sérieux ce thème de la qualité de l'emploi, il s'agit alors d'enrayer les tendances lourdes à la précarisation, à l'inégalité et à la dégradation des conditions de travail que le régime néo-libéral de croissance a partout développé. La RTT peut apporter une contribution irremplaçable à l'élaboration d'un plein-emploi de qualité, pour de nombreuses raisons.

D'abord, elle promeut un « partage du travail » égalitaire, à l'inverse des politiques d'emploi « classiques », qui ont pour la plupart apporté leur contribution au développement du dualisme et de la dégradation des normes d'emploi. Par sa généralité et son caractère collectivement délibéré, la RTT peut enrayer l'éclatement des communautés de travail et la sélectivité qui caractérisent les politiques néo-libérales de gestion de l'emploi par les entreprises. Ensuite la RTT, qui n'est socialement et politiquement acceptable qu'avec un maintien du niveau de salaire, peut être l'occasion de reposer la question du partage des gains de productivité entre capital et travail, et de bloquer ainsi le processus permanent de concentration des richesses typique du régime néo-libéral. En outre,

le temps libéré est propice au développement d'une consommation de services collectifs et culturels intensifs en qualifications plutôt qu'à la poursuite de la croissance des services domestiques. La garde des enfants, le ménage, la confection des repas, l'entretien du jardin sont en effet d'autant plus externalisés que les journées de travail sont longues et stressantes. À l'inverse, la RTT pourrait favoriser une prise en charge plus communautaire de ces tâches, davantage axée sur des solidarités de proximité que sur des logiques bureaucratiques, commerciales ou domestiques. Elle freinerait ainsi la tendance à la marchandisation croissante de ces activités (où pénètrent désormais les Vivendi et autres grands groupes de services), et au développement de cette néo-domesticité qu'évoque André Gorz.

La RTT peut enfin être l'occasion de remettre en cause l'organisation du travail dans le sens d'une réduction de la division du travail et de l'élargissement des compétences requises, et de l'amélioration des conditions de travail. Ainsi, lorsque le besoin de maintenir les capacités de production ou les horaires d'ouverture des services amène à développer le travail en équipes décalées, les chefs, qui ne sont plus présents en permanence, doivent apprendre à déléguer davantage les responsabilités, donc à moins se reposer sur une surveillance tatillonne du travail. Lorsque les salariés bénéficient de jours de RTT qui ne sont pas les mêmes pour tous, et pour maintenir la qualité du service aux clients, il faut bien que dans chaque unité on puisse prendre la relève d'un collègue absent : la RTT peut amener un enrichissement du travail et favoriser le partage des informations et des compétences.

Il semble pourtant qu'au regard de toutes ces potentialités les lois sur les 35 heures s'avèrent largement décevantes.

### **Les lois sur la RTT : marche arrière face à la résistance patronale**

La première expérimentation à grande échelle de la RTT a eu lieu sous le gouvernement Juppé (1995-1997) avec la loi Robien, qui imposait paradoxalement des conditions, en

matière d'embauche, plus strictes aux entreprises que les lois suivantes. Les études concernant les accords « Robien » dressent un bilan mitigé. Dans les cas de logique de « défense à tout prix de l'emploi », les menaces qui pèsent sur les salariés sont telles qu'ils ne peuvent s'opposer à des concessions fortes en termes de salaires ou de conditions de travail et d'emploi. En revanche, là où des marges de manœuvre sont possibles, des compromis plus ou moins équilibrés sont trouvés et on constate une relative efficacité de la RTT en matière d'emploi, voire de recul de la précarité. Toutefois ces entreprises « pionnières » ne se sont pas engagées précocement dans la RTT par hasard : elles sont souvent indépendantes des grands groupes capitalistes (engagés quant à eux dans le soutien à la contre-offensive politique du MEDEF contre les lois Robien puis Aubry), et animées par des patrons relativement ouverts<sup>1</sup>. La loi Robien, et même (dans une moindre mesure) la première loi Aubry d'octobre 1998 cadrent de façon relativement serrée les obligations des entreprises si elles veulent bénéficier des aides publiques. Deux exigences centrales sont imposées : la réduction du temps de travail doit être effective (donc pas de manipulation *via*, par exemple, l'exclusion du temps travaillé des temps de pause, de formation ou des jours de congés ; et un volume d'embauches minimum est obligatoire : 10 % dans la loi Robien, 6 % dans la loi Aubry 1).

Le patronat déclenche une campagne de résistance acharnée aux lois RTT, ponctuée par la démission de Jean Gandois en octobre 1998, le grand meeting de la porte de Versailles en octobre 1999 et la signature d'accords de branche tels celui de l'UIMM (patronat de la métallurgie) avec FO à l'été 1999, ou d'accords d'entreprise (avec la CFDT et FO à Renault et PSA) visant à vider de son contenu la réduction du temps de travail. Ces accords présentent pour caractéristiques essentielles de développer la flexibilité du temps de travail sans réduire réellement ce dernier (grâce à l'exclusion du temps de travail effectif des temps de pause, d'habillement, d'une partie du temps de formation) en réduisant les embauches à presque rien.

1. A.-L. AUCOUTURIER, T. COUTROT, « Prophètes en leur pays ; les pionniers des 35 heures et les autres », *Travail et Emploi*, DARES, n° 82, avril 2000.

Malgré des réactions syndicales contre ces projets, comme chez Peugeot, à France Télécom ou à La Poste, la mobilisation sera insuffisante pour contenir la contre-offensive patronale. La lutte autour de la définition des nouvelles normes du temps de travail<sup>1</sup> est largement remportée par le patronat, au travers de négociations dans les branches et les entreprises, dans lesquelles les syndicats divisés se sont trouvés en position de faiblesse. Très peu d'accords ont d'ailleurs été signés par l'ensemble des syndicats d'une branche ou d'une entreprise.

Dans ces conditions, le gouvernement, fidèle à la méthode annoncée, avalise le rapport des forces enregistré dans ces négociations : il réduit bien la durée légale par la loi Aubry 2 à partir de février 2000 (janvier 2002 pour les entreprises de vingt salariés et moins), mais en faisant sauter les deux principaux verrous qui donnaient à la RTT un caractère contraignant pour les entreprises et assuraient un minimum de créations d'emploi. Désormais, les entreprises peuvent opérer une RTT en bénéficiant de l'aide publique tout en modifiant le mode de calcul du temps de travail (donc en intégrant pauses, congés et ponts antérieurement concédés), et les embauches ne sont plus obligatoires. Dans un sursaut assez dérisoire, la majorité plurielle vote un amendement qui stipule que l'accord de RTT doit « indiquer le nombre d'emplois créés ou sauvegardés »... même si ce nombre est nul. En outre, la loi Aubry 2, s'inspirant des négociations de branche et d'entreprise intervenues à l'issue de la première loi, entérine nombre de formules favorisant la flexibilité du temps de travail (forfait annuel en nombre de jours pour les cadres, modulation et annualisation du temps de travail, pluriannualisation au travers de l'utilisation du compte épargne temps, etc.).

1. C. BLOCH-LONDON, « Les normes de temps de travail à l'épreuve des négociations : le cas des lois Aubry de réduction du temps de travail », dans *Travail et Emploi*, n° 83, DARES, La Documentation française, Paris, juillet 2000.

### **La négociation décentralisée : portes ouvertes à la flexibilité du temps de travail**

En fait, pour le patronat, la négociation décentralisée de la RTT, entreprise par entreprise, a été le moyen d'introduire massivement la modulation afin d'adapter les horaires aux fluctuations conjoncturelles ou imprévisibles de l'activité, sans payer d'heures supplémentaires. Alors que ce dispositif existait depuis 1982 et, sous la pression du patronat, avait été assoupli au fil des différentes lois (loi Séguin de 1987, puis loi quinquennale pour l'emploi de 1993), il demeurait exceptionnel (3,6 % seulement des entreprises déclaraient y avoir recours en 1994). À la veille du vote de la loi Aubry 2, près de la moitié des entreprises passées à 35 heures dans le cadre du dispositif d'aide de la première loi avaient mis en place cette forme de flexibilité. L'abandon de l'exigence d'un double niveau de négociation (branche et entreprise) introduite par l'ordonnance de 1982, puis la relativisation du rôle de la négociation de branche encore central dans la loi Delebarre (1986) ont ainsi favorisé l'essor de cette négociation décentralisée où des syndicats, divisés et souvent peu représentatifs, ne peuvent pas ou ne souhaitent pas instaurer un rapport de forces. Le mandatement a même amplifié cette situation, dans la mesure où il a été très fortement instrumentalisé par les directions d'entreprise, laissant peu ou pas de marge de négociation aux mandats<sup>1</sup>.

L'obligation que l'accord soit signé par les syndicats majoritaires pour que l'entreprise puisse bénéficier des aides publiques a été introduite par la loi Aubry 2, et représente une meilleure garantie de démocratie dans l'entreprise ; on ne peut que regretter qu'elle soit limitée à ce cas. En revanche, il n'en est pas de même de la procédure de référendum, comme l'a montré le cas de Michelin, où la CFDT, minoritaire dans le collège ouvrier, a réussi à obtenir un référendum avalisant le projet patronal : les cols blancs ont voté pour le travail du samedi des cols bleus...

1. D. FURJOT, « Le mandatement, mesure transitoire ou solution d'avenir ? », *Premières Synthèses*, n° 19-1, mai 2001.

## Un bilan médiocre pour l'emploi, les salaires et les conditions de travail

Le bilan des 35 heures sur l'emploi apparaît au total non négligeable mais nettement au-dessous du potentiel. Avec des hypothèses réalistes, on peut tabler sur un bilan net d'un peu plus de 400 000 emplois supplémentaires (c'est-à-dire dus spécifiquement à la RTT, en plus de ceux que la croissance économique aurait normalement créés) sur la période 1997-2004. Ce n'est pas rien, mais le simple prolongement à la loi Aubry 2 des résultats de la loi Aubry 1 aurait permis un résultat près de deux fois supérieur. Sans compter la fonction publique, totalement privée de créations d'emplois conformément, au demeurant, à la logique des traités de Maastricht et d'Amsterdam endossés par Lionel Jospin. Quant aux salaires, on estime à près de deux points la perte due à la « modération salariale » négociée dans la plupart des accords ; même si les rémunérations de base ont le plus souvent été maintenues, le gel des salaires a provoqué des pertes de pouvoir d'achat. Les ouvriers, en particulier, ont souvent subi des pertes encore plus importantes du fait de la suppression du paiement des heures supplémentaires.

Du point de vue des conditions de travail le bilan est tout aussi mitigé. Un quart des salariés estime avoir connu une amélioration, et un autre quart une détérioration de ses conditions de travail, la moitié restante signalant peu de changements<sup>1</sup>. Mais ce bilan apparemment équilibré masque un accroissement des disparités au sein du salariat : les « satisfaits » se recrutent surtout parmi les couches favorisées (cadres, techniciens, personnel masculin qualifié, des grandes entreprises), qui ont bénéficié de jours de congés supplémentaires sans que leurs longues journées de travail habituelles aient été modifiées. En revanche, les mécontents sont plutôt ceux, ouvriers ou ouvrières, dont la durée a été peu réduite ou d'une façon qu'ils ne contrôlent pas, à cause de la flexibilité imposée du temps de travail. Leur charge de travail a

augmenté, d'autant plus que les embauches dans leur service ont souvent été insuffisantes. En fait, les 35 heures ont plutôt contribué à accroître les inégalités, alors que la RTT, par son caractère collectif et régulé politiquement, aurait pu contribuer à réunifier les statuts et les conditions.

Les études monographiques confirment ce constat<sup>1</sup>. L'irrégularité des temps travaillés, souvent combinée à des délais de prévenance très courts, se traduit par un sentiment d'emprise du temps productif sur le temps personnel, et de renforcement de la disponibilité temporelle des salariés. Dans d'autres cas, le maintien voire l'augmentation de l'amplitude des journées de travail, par le jeu des déplacements de pauses, neutralisent de fait la RTT. La différenciation des formes de RTT selon les catégories et l'individualisation croissante des horaires, malgré les arrangements informels entre salariés et avec la hiérarchie intermédiaire, accroissent les antagonismes entre salariés et l'éclatement des collectifs de travail.

Côté positif, on peut relever qu'une large majorité de salariés estime avoir connu une amélioration de ses conditions de vie grâce à la RTT : ceux dont les conditions de travail ne se sont pas détériorées et qui peuvent dégager du temps supplémentaire, même si ces modalités ne sont pas toujours librement déterminées. En revanche, les enquêtes montrent des usages peu innovants du temps libéré : ménage, télévision et bricolage absorbent l'essentiel de ce temps, l'accroissement des activités culturelles ou associatives demeurant marginal.

### La réduction collective contre la réduction discriminante du temps de travail

La RTT devrait être un moyen de mettre fin au temps partiel « contraint » qui n'a cessé de croître au cours des années quatre-vingt et surtout quatre-vingt-dix. Encouragés par

1. M.A. ESTRADA, D. MEDA, R. ORAIN, « L'impact de la réduction du temps de travail sur les modes de vie », *Premières Synthèses*, DARES, n° 21-1, mai 2001.

1. P. BOUFFARTIGUE, J. BOUTELLER, « Trajectoires des salariés passés à 35 heures et ayant une organisation temporelle irrégulière », étude pour la DARES, à paraître ; J. PELISSE, « À la recherche du temps gagné : les salariés et les 35 heures », étude pour la DARES, à paraître.

l'abattement de charges sociales introduit par le gouvernement Bérégovoy en 1992, les emplois à temps partiel subi ont proliféré au cours des années quatre-vingt-dix, au fur et à mesure que disparaissaient des emplois à temps complet. L'avantage, pour l'employeur, de cette forme particulière d'« emploi partiel » est connu : il permet une gestion flexible de la main-d'œuvre en adaptant la présence des salariés aux fluctuations de la demande (sur la journée et la semaine), et évite ainsi de payer les temps morts, d'autant que les heures complémentaires (au-delà de l'horaire contractuel) n'étaient pas majorées jusqu'à la loi Aubry 2 (laquelle permet leur majoration au-delà du dixième de la durée contractuelle, si un accord de branche le prévoit).

Le temps partiel est une des causes de l'appauvrissement d'une partie du salariat : en 1997, il y avait près de cinq fois plus de salariés à temps partiel parmi les salariés à bas salaires que parmi l'ensemble des salariés. Aujourd'hui, les trois quarts des « salariés pauvres » sont à temps partiel<sup>1</sup>. Face à cette situation, la RTT représente justement une revendication convergente entre salariés à temps complet désirant réduire leur temps de travail et salariés à temps partiel « contraint » désirant l'allonger. À cet égard, le succès de la revendication d'une semaine de quatre jours, certes réductrice face aux aspirations diversifiées des salariés quant aux formes de RTT, correspond en fait à la modalité de temps partiel le plus fréquemment adoptée par les salariés à temps partiel qui ont « choisi » cette forme d'aménagement du temps de travail, le fameux « mercredi libre » de la fonction publique et des banques !

Les lois Aubry ont cherché à « moraliser » le temps partiel, en jouant à la fois sur l'offre et la demande. L'abattement spécifique de charges sociales a été supprimé et les coupures limitées à une seule de deux heures maximum ; le refus d'effectuer des heures complémentaires ne peut constituer une faute grave ou un motif de licenciement ; le salarié peut

1. A. GUBIAN, S. PONTHEUX, « Emplois non qualifiés, emplois à bas salaires et mesures d'allègement du coût du travail », *Premières Synthèses*, DARES, n° 51-1, décembre 2000.

demander le passage à temps plein, et l'employeur doit motiver un éventuel refus. Mais, dans la pratique, ces dispositions risquent de rester lettre morte, étant donné la faiblesse des syndicats dans les secteurs qui ont fait du temps partiel leur mode privilégié de gestion de la main-d'œuvre.

La RTT permet-elle aux femmes de ces entreprises de sortir du temps partiel contraint ? On manque encore d'éléments pour l'apprécier. Les enquêtes sur l'emploi de l'INSEE montrent une légère baisse de la proportion de salariés à temps partiel (de 0,5 % entre 2000 et 2001), et parmi ceux-ci, de la proportion de ceux qui voudraient travailler davantage (temps partiel dit « subi ») (- 2,4 % en 2001 et - 6,1 % depuis son maximum en 1997). La durée moyenne de travail des salariés à temps partiel s'est quelque peu allongée. Néanmoins, le tiers des salariés à temps partiel déclare toujours souhaiter travailler plus. Une enquête monographique menée dans une dizaine d'entreprises passées à 35 heures, montre de fortes disparités dans le traitement des salariées à temps partiel : elles sont parfois expressément exclues du processus de RTT (notamment dans les entreprises de main-d'œuvre à bas salaires), et se retrouvent alors avec des salaires horaires nettement inférieurs à ceux de leurs collègues ayant bénéficié de la RTT avec compensation salariale<sup>1</sup>. Dans d'autres cas, elles bénéficient de la même RTT que les autres salariés ; parfois, elles peuvent choisir entre plusieurs possibilités, y compris le passage au nouvel horaire à temps complet réduit. Mais les employeurs, en général, ne demandent pas leur avis à celles qui ont été embauchées avec un temps partiel imposé. Lorsque différents choix sont possibles, les salariées à temps partiel optent soit pour le maintien de leur durée antérieure, surtout quand il s'accompagne d'une revalorisation de leur salaire pour maintenir l'égalité des salaires horaires entre temps plein et temps partiel, soit pour l'augmentation de leur durée antérieure, l'augmentation de leur pouvoir d'achat étant dans les deux cas le facteur déterminant.

1. J. BUÉ, D. ROSSI, « Temps partiel et réduction du temps de travail : la question du choix », *Travail et Emploi*, n° 88, octobre 2001.

## Pour une relance de la RTT

On l'a dit, le processus de réduction du temps de travail peut être le vecteur d'avancées importantes pour les mouvements sociaux et faciliter leur convergence. L'expérience l'a maintenant démontré, la RTT est potentiellement un puissant facteur de création d'emploi. L'année 2000 « année du siècle », un tiers des 500 000 créations d'emplois a été dû à la RTT. Pourtant, le bilan contradictoire des 35 heures risque d'amener à nouveau une longue période de blocage. Pour les entreprises, il n'y aurait probablement plus grand-chose à gagner du côté de la flexibilité en réduisant davantage la durée du travail ; de toute façon l'opposition du MEDEF à la RTT n'est pas principalement fondée sur des motivations économiques, mais sur l'analyse politique selon laquelle il s'agit d'une ingérence inadmissible des pouvoirs publics dans la gestion des entreprises, qui doit être du seul ressort de leurs dirigeants. Chez les salariés, la crainte sera forte qu'une nouvelle phase de RTT ne se traduise par une nouvelle intensification du travail et des pertes de salaire. Du côté des acteurs politiques, la droite parle déjà de « rendre facultatives » les 35 heures (autrement dit, de supprimer la notion de « durée légale » du travail), tandis que le Parti socialiste n'évoque aucunement la poursuite de la RTT vers les 32 heures, pourtant prévue dans un accord électoral signé avec les Verts en 1997. Faudra-t-il encore vingt ans et/ou une nouvelle flambée du chômage pour remettre la RTT à l'ordre du jour ?

Ce serait dommage, au moment où le chômage commence à repartir à la hausse. Les discours triomphalistes sur le plein-emploi imminent résistent mal au ralentissement de l'activité initié en 2000 aux États-Unis par l'éclatement de la bulle Internet, et prolongé depuis par la chute des valeurs mobilières sur les principales places financières bien avant les attentats du 11 septembre 2001. Le vieillissement démographique n'apportera pas de contribution importante à la résorption du chômage, contrairement à ce qu'imaginent des chroniqueurs pressés. Le capitalisme bénéficie certes d'une extraordinaire révolution technologique, mais l'instabilité chronique de la finance libéralisée rend son sentier de croissance chaotique et

incertain. La réduction du temps de travail pourrait être l'une des pièces maîtresses d'un régime alternatif de politique économique, articulé autour de la maîtrise de la sphère financière par le pouvoir politique et d'une distribution des gains de productivité plus favorable aux salaires. La RTT est un outil puissant de l'enrichissement de la croissance en emploi, qui peut être actionné de façon permanente à mesure que progresse la productivité du travail, afin de résorber le chômage et d'absorber la croissance de la population active. Rien ne devrait empêcher une société démocratique de décider collectivement d'abaisser la norme de temps de travail à 32 heures, puis 30, puis 28, afin de créer des emplois mais aussi de dégager le temps de vivre, de se cultiver, de se former, de se mêler à la vie de la cité.

Toutefois, les leçons du passage aux 35 heures doivent être tirées. Il ne sera pas possible d'accepter une nouvelle intensification du travail, ni une dégradation des conditions d'emploi à l'occasion de futures RTT. La réduction du temps de travail doit d'abord être effective et non fictive, donc doit se dérouler à mode de décompte constant du temps de travail. Ensuite, elle ne doit pas s'accompagner d'une perte de rémunération (il s'agit bien de redistribuer les gains permanents de productivité dus au progrès technique), ni d'un saut de la productivité du travail. Le passage aux 35 heures a provoqué un « choc » de productivité de près de 5 %, résultat de l'intensification du travail et de la dégradation des conditions de travail, notamment à cause de la modulation. De tels « gains de productivité » sont un fléau social, qui dégradent la vie quotidienne de millions de salariés et réduisent le nombre de créations d'emplois. Il faut à l'avenir les proscrire : la loi doit définir un cadre strict aux négociations d'entreprise et de branche, qui impose des créations d'emplois proportionnelles à la réduction du temps de travail, sauf exception justifiée, et limite drastiquement les possibilités de flexibilisation du temps de travail. Le résultat du laxisme des lois Aubry (et surtout de la deuxième loi) doit servir de leçon : non seulement il ne faut pas accorder d'aides aux entreprises qui trichent sur la RTT ou n'embauchent pas en proportion, mais il faut surtout établir des règles d'ordre public, qui interdisent les manipulations du

temps de travail et donnent à l'inspection du travail et aux comités d'entreprise les moyens de s'opposer à une nouvelle intensification du travail. La RTT est un outil de maîtrise démocratique des arbitrages sociaux entre productivité, emploi, salaires et profits : elle doit déterminer des règles qui donnent aux syndicats et aux représentants des salariés les moyens de résister à la pression patronale et de faire prévaloir ces arbitrages.

## *II*

---

### *Financiarisation, protection sociale et services publics*

5

« Financer les retraites »  
ou financiariser la société ?

par Frédéric Lordon

La retraite par répartition est dans le collimateur. On s'en doutait depuis 1994, date de parution du rapport de la Banque mondiale qui a donné le coup d'envoi d'une campagne massive de dénigrement des régimes de répartition et de promotion de la capitalisation. La tournure prise depuis par le débat public, notamment à l'occasion du rapport Charpin, document officiel investi de toute la force de légitimation de la parole d'État, n'a cessé de confirmer cette impression d'un mouvement d'ensemble de grande ampleur, très cohérent, sinon très concerté, visant à revenir sur cette conquête historique de la retraite par répartition. Comment l'organisation sociale de la solidarité intergénérationnelle, soustraite aux logiques marchandes, au scandale jamais digéré des forces du marché, n'aurait-elle pas entretenu leur fureur – et aussi leur avidité maintenant que semble enfin venu le moment de la revanche ? S'il y a lieu d'évoquer quelque chose comme une stratégie d'ensemble, sans d'ailleurs qu'il soit nécessaire pour autant de verser dans une théorie du directoire occulte, et pour peu qu'on sache repérer les effets de convergence objective d'intérêts et d'orchestration impersonnelle des *habitus* – affinité des manières de voir le monde partagées par les élites

politiques et économiques –, c'est parce que l'enchaînement cohérent des arguments semble s'opérer comme à la parade, et qu'il se construit contre la répartition un discours parfaitement articulé. Un discours qui reprend sempiternellement les mêmes thèses et omet systématiquement les mêmes anti-thèses, quels que soient les locuteurs, et aussi distants puissent-ils paraître géographiquement ou institutionnellement.

L'effet de répétition et d'unanimité apparente pourrait s'avérer d'autant plus convaincant que le geste politique est joint à la parole : d'abord tenir le discours de l'apocalypse démographique et nourrir la chronique du désastre annoncé ; puis commander aux politiques publiques d'apporter leur « contribution » active aux tensions financières des régimes de protection sociale, par exemple en multipliant les mesures d'exemptions de cotisations sociales, et ainsi, par une invraisemblable stratégie de paupérisation délibérée, aggraver les difficultés objectives de la répartition ; enfin, lorsque la situation est « mûre », c'est-à-dire les esprits suffisamment inquiets et l'état des caisses de retraite suffisamment dégradé, avancer la solution de rechange « clé en main » : la capitalisation.

Pour efficace et cohérente qu'elle soit, cette stratégie n'en est pas moins résistible pourvu qu'on l'attaque simultanément dans une multiplicité de registres, ceux de la « logique économique » qu'elle revendique bruyamment, et ceux, moins avouables, des intérêts qu'elle poursuit véritablement ou bien des visions politiques implicites dont elle procède. Commencer par contredire méticuleusement les arguments proprement économiques du discours de la capitalisation, c'est se donner les moyens de récuser les thèses de la loi d'airain, celle-là même qui vouerait la répartition à un naufrage sans appel. Révoquer ainsi la prophétie catastrophique c'est donc d'une certaine façon « déséconomiser » le problème, et le rendre au politique. Car si le *criterium* économique n'est plus la pierre de touche du départage des deux systèmes, alors il va falloir les interroger d'une autre manière, et le débat est appelé à prendre une tout autre tournure. La défatalisation économique du problème des retraites est donc le prélude à sa repolitisation, qui s'accomplit d'abord en

mettant au jour les enjeux véritables que poursuivent les promoteurs de la capitalisation – et qui ont fort peu à voir avec la sauvegarde des retraites –, ensuite en leur faisant dire de quelle vision implicite de la société ils se prévalent, pour leur opposer alors une vision alternative et ramener le choix d'un système de retraite à ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être : un enjeu de société.

Deux ans après la parution du rapport Charpin, de l'eau a passé sous les ponts et le débat public n'est déjà plus le même à propos des retraites. Beaucoup des arguments avancés pour rédiger l'acte de décès de la répartition sont apparus pour ce qu'ils sont : les prétextes d'une grande entreprise de rationalisation puisque c'est bien ainsi qu'il faut qualifier cet ersatz de débat qui savait dès le départ les conclusions auxquelles il voulait parvenir. Le fait est qu'il n'est pas besoin de beaucoup gratter pour trouver le friable dans le discours économique de la capitalisation – en dépit bien sûr de ses accents d'autorité et du fait qu'il n'a jamais cessé de se donner pour un ensemble d'évidences premières parfaitement incontestables. Parce que ce travail de démystification a déjà été largement entamé<sup>1</sup>, il n'est pas besoin de s'y appesantir, même s'il n'est pas inutile de prendre un instant pour défaire à nouveau les principaux sophismes du discours de la capitalisation.

### La démographie, ou l'apocalypse mise en projections

Puisque la démographie est l'épouvantail, que le raz de marée annoncé des « vieux » est le fonds sur lequel a misé la capitalisation pour frapper les esprits et jeter l'inquiétude, c'est d'abord sur ce terrain qu'il a fallu se battre pour restaurer un peu de calme. Comme de juste, le rapport Charpin annonce à grand bruit l'explosion du ratio de dépendance vieillesse (retraités sur actifs occupés) : de l'indice 100 en 1995 à 182 en

1. Voir, par exemple, P. KHALFA et P.Y. CHAUNU (sous la dir.), *Les retraites au péril du libéralisme*, Syllepse, Paris, 1999 ; G. DUPONT et H. STERDYNIAK, *Quel avenir pour les retraites ?*, La Découverte, Paris, 2000 ; P. CONCIALDI, « Débats et enjeux autour des retraites : un état des lieux », *L'Année de la Régulation*, vol. 4, La Découverte, Paris, 2000.

2040. Mais une projection ne vaut que ce que valent ses hypothèses, et l'histoire retiendra peut-être l'intensité avec laquelle les syndicats ont dû batailler pour que soient considérés des scénarios macroéconomiques un peu moins défavorables que celui retenu par le Plan, bloqué sur un taux de chômage de 9 % à quarante ans. On ne comprend que trop bien ce pessimisme de commande qui a pour double avantage, d'une part, de rester bien en ligne avec les thèses du taux de chômage structurel et de dédouaner la politique économique de tout effort de réduction du chômage, et, d'autre part, de contribuer à délivrer un ratio de dépendance vieillesse à quarante ans, désastreux à souhait. Car évidemment la dynamique de ce ratio et sa valeur terminale sont hautement sensibles aux hypothèses macroéconomiques, notamment en termes de croissance, de productivité et d'emploi, et il suffirait que celles-ci s'avèrent un peu moins délibérément lugubres pour que le paysage global des retraites en soit substantiellement changé. C'est bien ce que font apparaître les projections réalisées par G. Dupont et H. Sterdyniak<sup>1</sup> qui considèrent une croissance prévisionnelle du PIB de 2,5 % et des gains de productivité de 1,8 % – hypothèses qu'on aurait du mal à qualifier d'extravagantes –, avec à la clé un taux de chômage revenant à 5 % en 2019 (puis supposé constant au-delà), et en bout de course un ratio de dépendance vieillesse qui passe de 51,6 % en 1997 à 82,6 % en 2040, soit une variation de 60 % au lieu des 82 % du rapport Charpin.

Plus encore qu'avec les hypothèses macroéconomiques, l'image qu'on se fait du problème change selon le point de vue à partir duquel on le considère. Et c'est un tout autre diagnostic qui émerge selon qu'on envisage l'évolution du ratio de dépendance vieillesse comme on vient de le faire, ou bien le ratio de dépendance généralisé qui rapporte, lui, non pas seulement les retraités, mais l'ensemble des économiquement dépendants aux actifs. Or cette population des « dépendants économiques » est par construction plus hétérogène que celle des seuls retraités, et ses évolutions sont plus complexes. Le ralentissement démographique défavorable à une extrémité de

1. G. DUPONT et H. STERDYNIAK, *op. cit.*

la pyramide des âges produit symétriquement des effets contraires à l'autre bout (moins d'enfants et de jeunes à la charge des actifs) et, pour peu que le nombre des chômeurs, composante de cette population, décroisse à son tour, alors les tendances de la dépendance économique n'ont plus rien à voir avec celles de la dépendance vieillesse : loin d'exploser, son ratio caractéristique commence par décroître puisque, parti de 126 % en 2000, il passe à 110 % en 2018, pour remonter ensuite lentement et atteindre 135 % en 2040, soit une croissance globale d'un peu plus de 7 % sur la période. Pas de quoi sonner l'alarme, et même mieux : pour les dix-sept ans à venir, l'économie générale de la protection sociale (envisagée *lato sensu*) s'améliore – on sent bien que ça n'est pas là un résultat fait pour être agréable aux vaticinations de la capitalisation.

### Le refus forcené de la cotisation

Le biais systématiquement noirâtre dont sont affublées toutes les projections est l'indice le plus flagrant de l'entreprise de démonstration orientée qui doit conduire sans appel à la conclusion de banqueroute de la répartition. Moins spectaculaire, mais probablement plus pernicieuse, l'exclusion délibérée de la cotisation des stratégies de rééquilibrage en dit pourtant long également sur la volonté réelle de sauver la répartition. De ce point de vue, il faut bien le dire, le rapport Charpin est un chef-d'œuvre de jésuitisme, qui ne cesse de protester de sa bonne foi, ne prononce en aucun cas les mots de « fonds de pension » et proclame bruyamment être très dévoué à la cause de la répartition, mais n'en propose que des solutions de sauvetage si calamiteuses qu'elles ne donnent qu'une envie : celle d'aller voir du côté de la capitalisation. En toute généralité, le problème est assez simple : dans un système de répartition, des tensions démographiques ne peuvent être accommodées que par trois degrés de liberté : le taux de remplacement, la durée de cotisation et le taux de ces cotisations. De ces trois possibilités, le rapport Charpin ne veut connaître que les deux premières et se refuse par principe à envisager la troisième. Mais pourquoi donc ? À vrai dire, les

raisons de cet étrange postulat sont diversement avouables. Grâce au ciel, les mauvaises ont toujours la possibilité de se cuirasser des bonnes – et quand on dit les « bonnes », c'est manière de parler... À y regarder de plus près, c'est une espèce de florilège de la pensée néo-libérale qui se dévide mécaniquement une fois de plus, un concentré de cauchemars patronaux puisque la cotisation sociale réalise cette double abomination d'alourdir à la fois le coût du travail et les prélèvements obligatoires.

N'a-t-on pas assez entendu que la profitabilité des entreprises était sacrée puisqu'elle fait l'investissement de demain et qu'en conséquence on ne saurait alourdir le coût du travail d'aujourd'hui ? Pour se laisser convaincre par cette nième resucée du théorème d'Helmut Schmidt, l'essentiel est d'y croire très fort, et surtout de ne pas se laisser distraire par quelques données macroéconomiques, comme celle de la part des profits dans le revenu national, hissée à un maximum historique<sup>1</sup>, ou encore le taux d'autofinancement des entreprises qui, presque continûment supérieur à 100 % depuis une décennie, tendrait plutôt à reformuler le théorème en « les profits d'aujourd'hui font la spéculation d'aujourd'hui et les *cash flows* restitués aux actionnaires d'aujourd'hui ; quant à demain, on verra plus tard... ».

Ce que l'argument de la profitabilité ne peut pas faire, celui de la compétitivité y parviendra-t-il un peu mieux ? En tout cas, même usée jusqu'à la corde d'avoir tant servi, et d'ailleurs en voie d'être opportunément remplacée par la « création de valeur », la scie de la compétitivité peut reprendre du service et certifier une fois de plus que non, le coût du travail ne doit pas augmenter. Là encore, on aura quelque peine à faire sonner le tocsin du commerce extérieur avec une balance courante structurellement excédentaire depuis une décennie, et ce alors même que l'économie française, jusqu'en 1997, connaît une croissance supérieure à celle de ses partenaires.

C'est donc encore ailleurs qu'il faut aller chercher le refus de la cotisation. Ce que les données empiriques de la macroéconomie, stupidement rétives, ne veulent pas montrer, la

1. À 33 % en 1999 – contre 29,5 % en 1972... et 23 % en 1982.

théorie pure, elle, s'en chargera. On dira donc que le coût social du travail contribue à creuser le *wage gap*, ce fameux « excès salarial » qui déprime la demande de travail des entreprises<sup>1</sup> et dont les institutions internationales auront fait pendant quinze ans la raison dernière du chômage<sup>2</sup>. « Auront fait », car, par un étonnant retour de scrupule intellectuel, l'OCDE, qui s'était montrée d'un redoutable militantisme dans la croisade d'anéantissement du *wage gap*, s'est soudain trouvée en proie au doute et tenaillée de l'envie de savoir si vraiment la chère théorie résistait à l'épreuve des faits. C'est qu'il faut bien sortir un jour du monde enchanté des idées pures et que même les abstractions les plus audacieuses ont vocation tôt ou tard à retourner au réel, du moins lorsqu'elles se piquent d'informer des politiques économiques très concrètes. Il faut dire les choses comme elles sont : le retour au réel du *wage gap* ne s'est pas très bien passé. Le vaste chantier lancé par l'OCDE en 1998, de compilation des études empiriques disponibles sur le sujet, a conduit à un résultat assez ordinaire et peu traumatisant pour les économistes sans illusion sur les possibilités empiriques de leur discipline, mais franchement désastreux pour tous ceux qui avaient cru en l'écart salarial comme en une loi de l'univers. Car, de cette masse énorme de données et de tests, il ne sort... rien. Ou plus exactement, car les résultats négatifs ne sont pas les plus inintéressants (au contraire), il en sort qu'il n'existe pas de lien statistique significatif entre coût du travail et emploi, conclusion assez rapide à énoncer telle quelle, mais qui demanderait probablement à être méditée un peu plus longuement, en tout cas si l'on pense au nombre des chômeurs et des salariés qu'on aura appauvris au nom de la théorie souveraine.

Si l'on ne parvient pas à faire peur avec le coût du travail, il reste au moins le spectre des prélèvements obligatoires. Sur le

1. Si, dans la vie courante, ce sont les salariés qui demandent un emploi, dans le langage de la théorie, ce sont les entreprises qui demandent du travail, inversion lexicale qu'on pourrait bien prendre le temps d'interroger davantage.

2. La revitalisation des thèses du *wage gap*, dont il faut tout de même dire qu'elles auront réussi l'exploit de remettre en circulation à l'identique, mais avec l'éclat du neuf, les discours néo-classiques des années trente, doit beaucoup au travail de M. BRUNO et J. SACHS, *The Economics of Worldwide Stagflation*, 1985.

thème de l'étranglement et de la confiscation, là à coup sûr il reste encore beaucoup à piocher, et l'on peut compter sur les entreprises de la démagogie antifiscale pour exploiter le filon jusqu'à ce qu'il ait tout rendu. C'est peu dire que la veine est prolifique. Deux décennies de jérémiades sur l'impôt « confiscatoire » et l'initiative « découragée » ne l'auront pas épuisée, et le lamento de la « désincitation », auquel la courbe de Laffer a donné la forme de la pseudo-science, est toujours aussi vivace, remis en selle à chaque campagne électorale – et même maintenant par la gauche social-libérale. Une courbe qui donne l'impression d'emprunter à la rigueur des mathématiques, adjointe d'un slogan propre à faire mouche auprès du plus grand nombre – « trop d'impôt tue l'impôt » : voilà une combinaison efficace que son indigence intellectuelle n'aura pas empêché de faire du chemin. Le pire service qu'on pourrait rendre à la courbe de Laffer serait peut-être de la prendre au sérieux et, la tenant pour une théorie de belle facture, de lui faire l'honneur de la confrontation empirique. À vrai dire, c'est déjà chose faite et depuis un certain temps d'ailleurs, puisque, au milieu des années quatre-vingt, des économètres, non sans malice, s'étaient proposé d'estimer le taux de prélèvement obligatoire optimal, celui au-delà duquel on entre dans la zone des rendements décroissants du prélèvement fiscal. Que croyez-vous qu'il en sortît ? Pour la France, c'est aux environs de 65 % que la pression fiscale commence à se montrer contre-productive. Pas de quoi fouetter un chat, ni faire douter Bercy, qui a encore de la marge. Que l'on flatte le sentiment antiprélèvement si l'on veut, mais ce ne sera pas avec le concours de la science que l'on récusera la cotisation sociale.

Si le discours économique peine à ce point à justifier le refus de la cotisation, où faut-il alors en chercher la raison dernière ? Probablement – mais on va encore faire preuve de mauvais esprit – dans le projet d'embarquer la répartition dans un devenir de moindre attraction, c'est-à-dire de prestation dégradée, puisque l'ajustement ne sera plus fait que par la baisse du taux de remplacement ou l'allongement de la durée de cotisation, toutes solutions bien faites pour rendre le système actuel de moins en moins légitime, et corrélativement

de plus en plus vif le désir d'une alternative – la capitalisation au hasard.

### Les faux problèmes de la répartition et les fausses solutions de la capitalisation

Mais le débat sur la répartition et « ses » problèmes démographiques doit peut-être au moins autant à ses non-dits qu'à ses arguments avoués, et probablement beaucoup à cette allusion jamais véritablement formulée mais toujours présente en arrière-fond, sorte de mensonge implicite selon lequel finalement les tensions démographiques seraient le lot de la répartition et de la répartition seulement. La capitalisation, elle, ne doit pas être concernée puisqu'on ne discute jamais de ses réactions possibles face à d'éventuels déséquilibres démographiques, usant de cette « logique » spontanée qui veut que, si l'on ne discute pas, c'est qu'il n'y a pas matière à discuter. Évidemment, il n'en est rien, et il y aurait grand avantage à soumettre la capitalisation à quelques-unes de ces questions inconvenantes. Ce serait au moins l'occasion de s'apercevoir que pas un système de retraite, quel qu'il soit, ne peut se soustraire à l'effet de tensions démographiques. La capitalisation tout autant que la répartition en sera affectée, à ceci près que ces tensions sont appelées à s'exprimer différemment dans l'une et l'autre configuration. Dans la répartition, on sait maintenant assez que le déséquilibre cotisants-pensionnés s'exprime entre le taux de remplacement, la durée des cotisations et le taux des cotisations. La médiation du financement des retraites par la sphère des marchés de titres rend évidemment très différente, dans le cas de la capitalisation, l'expression de ces mêmes tensions démographiques – mais pas moins fatale. L'arrivée à échéance d'un *papy boom* y conduit en effet les fonds à liquider massivement leurs portefeuilles afin de servir les retraites des pensionnés ; les marchés financiers devenant ainsi vendeurs nets voient alors les cours s'effondrer et la valeur des actifs réalisés, donc la valeur des retraites servies, se contracter à due concurrence – l'avantage unique de cette option tenant certainement à l'impersonnalité des

mécanismes au principe de la dégradation des retraites : seul le marché anonyme est là qui ne se laisse évidemment pas incriminer avec la même facilité qu'un gouvernement en chair et en os ou des partenaires sociaux bien identifiables.

Si la répartition peut être renflouée pourvu qu'on accepte de s'en donner les moyens, et notamment celui de la cotisation<sup>1</sup>, si, par ailleurs, la capitalisation s'avère aussi exposée aux tensions démographiques, alors cette dernière pour emporter la conviction va devoir réaliser une double démonstration. En premier lieu, démontrer que son rendement (financier) est significativement supérieur à celui de la répartition. Le moins qu'on puisse dire, c'est que les travaux disponibles en cette matière tempèrent quelque peu l'enthousiasme de ceux qui, à coups de comparaisons séculaires, voyaient la répartition nécessairement battue à plate couture. La reconstitution réalisée par G. Gallais-Hammonno<sup>2</sup> – pourtant peu suspect d'antipathie pour les fonds de pension<sup>3</sup> – qui établit les performances de la répartition et de la capitalisation pour un salarié qui aurait cotisé de 1950 à 1997, délivre des résultats plus mitigés, variables à la fois avec le vecteur d'investissement et la catégorie socioprofessionnelle du cotisant. Très succinctement, il apparaît que la répartition fait mieux que la capitalisation investie en obligations, en particulier pour les employés et les ouvriers. Investie en actions, la capitalisation semble devancer la répartition pour toutes les catégories socioprofessionnelles, mais en se montrant relativement plus généreuse pour les cadres que pour les employés, et de toute façon en probabilité seulement, en l'espèce avec un risque de faire moins bien de l'ordre de 40 % – qui nécessite tout de même d'être joueur. On se permet d'ajouter que la simulation aura été effectuée sur la période la plus favorable à la capitalisation,

1. Rappelons que les simulations proposées par G. Dupont et H. Sterdyniak (*op. cit.*) établissent que le maintien du taux de remplacement nécessiterait de renoncer à 0,3 point de progression des salaires nets (1,5 % au lieu de 1,8 %) d'ici 2040, sacrifice certes réel, mais ni ruineux ni exorbitant.

2. G. GALLAIS-HAMMONNO, « Que peuvent attendre les salariés d'une retraite par capitalisation ? », document université d'Orléans, 2000.

3. Le texte de Gallais-Hammonno est par exemple aimablement mis à disposition du site de Démocratie libérale...

jouissant d'une démographie bien orientée, délivrant, toutes choses égales par ailleurs, les meilleures conditions de marché, qu'elle ne fait donc en rien apparaître de possibles inégalités intergénérationnelles ; que, si l'on voulait rendre le calcul plus réaliste, il ne serait pas inutile de tenir compte des commissions faramineuses que s'accordent couramment les gestionnaires institutionnels, comme au Royaume-Uni où ceux-ci n'hésitent pas à prélever jusqu'à 20 % ou 30 % des revenus de placement...

Quand bien même on accepterait de courir le risque et déciderait de conclure que la capitalisation « fait mieux que la répartition », il resterait à prouver – c'est la seconde démonstration – que ce différentiel de rendement favorable à la capitalisation ne se paye pas de coûts collatéraux, coûts liés à l'économie générale des fonds de pension et s'exprimant aussi bien en termes d'instabilité financière accrue, de contraintes de profitabilité reportées sur le salariat, avec à la clé, des pressions sur la masse salariale, une « légèreté » des licenciements maniés comme un instrument de gestion courante, et une dégradation générale des conditions collectives de reproduction de la vie matérielle. En quelque sorte, un mieux supposé pour les retraités, mais au prix de la détérioration globale de la situation de tout le reste de la population, actifs, chômeurs, jeunes, etc.

### **Capitalisation, l'envers du décor : intérêts matériels et projets politiques**

Pour peu qu'on se donne la peine de résister aux coups de force du discours de la capitalisation et de ne pas tenir pour acquises ses « vérités d'évidence », le débat sur les retraites apparaît singulièrement plus complexe que l'inéluctable enchaînement qui menait tout droit de la catastrophe démographique annoncée à la création de fonds de pension. De fait, quand on y regarde à deux fois, les solutions clé en main de la capitalisation ont les plus grandes difficultés à s'imposer, d'abord parce qu'elles ne parviennent nullement à établir leur supériorité économique, ensuite parce que, *a contrario*, la

répartition possède fort bien en elle-même les moyens de pourvoir à son propre rééquilibrage. Le contraste entre la détermination des promoteurs de la capitalisation et la faiblesse de leur discours de justification économique suggère alors que leur mobile véritable, la finalité réelle de la manœuvre, pourrait bien se trouver fort loin du problème des retraites lui-même, et que ce sont d'autres intérêts qui sont à l'œuvre et soutiennent tant de résolution à abattre la répartition. Il n'est pas nécessaire de chercher très longtemps pour se faire une idée des enjeux véritables de la capitalisation, lesquels ont vraiment très peu à voir avec l'intention générale de « sauver les retraites ».

Par ordre de généralité et d'ambition politique croissantes, on ne s'étonnera pas d'abord que la Fédération française des sociétés d'assurance, lobby d'investisseurs institutionnels, soit très en pointe dans ce débat et n'en finisse pas de loucher sur le pactole des retraites – mille milliards de francs au bas mot – dont elle se verrait bien confier la gestion privée – et les juteuses commissions qui vont avec. Les intérêts de l'industrie financière réclament la capitalisation. Ils auraient tort de se gêner : il se trouve des responsables gouvernementaux potentiels, déclarés à droite, encore honteux à gauche (mais pour combien de temps ?) tout prêts à la lui donner.

Moins immédiatement boutiquier, mais tout aussi intéressé, le patronat en général est également l'un des meilleurs supporters de la capitalisation, non pas tant qu'il y voit la sauvegarde de la retraite des vieux, dont il se moque probablement comme de son premier *lock out*, mais parce qu'il considère, et à très juste titre, que le progrès de la financiarisation qui accompagnerait la création de fonds de pension, et le renforcement du pouvoir actionnarial, qui en résulterait inévitablement, sont de formidables instruments de discipline salariale. Plus efficace encore que, jadis, le célèbre « impératif de compétitivité », maintenant un peu vieux et un peu usé, la « création de valeur » est devenue le nouveau légitimateur universel des années 2000, l'invocation sur laquelle les chefs d'entreprise peuvent compter pour justifier tout et n'importe quoi, en particulier à l'usage du salariat, et toujours au nom de la valeur actionnariale et des investisseurs institutionnels.

Enfin, si l'on consent à prendre au sérieux le mouvement d'ensemble du néo-libéralisme tel qu'il se déploie depuis deux décennies, c'est-à-dire à le considérer comme un projet authentiquement politique, doté d'une cohérence en tant que tel, et porteur d'un modèle de société, il ne faut pas manquer de voir dans le problème en apparence local et technique de la retraite par capitalisation le levier d'une entreprise générale de financiarisation de la société, entreprise qui voudrait faire pénétrer la logique du capital financier le plus loin possible dans le tissu social, et en particulier au cœur du salariat. La promotion intense de tous les instruments d'épargne financière, collective ou individuelle, de la retraite à l'épargne salariale, en passant par l'actionnariat salarié et les stock options, est l'indice assez sûr de cette ambition bien décidée à ne pas rester une abstraction, et qui se donne chaque jour davantage les moyens idéologiques et politiques de son accomplissement. De ce point de vue, il faut bien le dire, le projet de loi Fabius sur le plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV) est un modèle du genre. Armé de tous les faux bons sentiments et de tous les vrais sophismes de la participation financière et de la réconciliation capital-travail, il est la première étape d'ampleur de la « financiarisation » de la société salariale, première pièce d'un puzzle très cohérent, dont les autres ne vont pas tarder à suivre. « L'épargne salariale n'est pas l'amorce des fonds de pension », jure-t-on ses grands dieux à Bercy. Mais 92 % des salariés sondés<sup>1</sup> y voient un instrument de préparation de la retraite, le tiers des entreprises a bien l'intention de l'utiliser à cette fin, et tous les gestionnaires institutionnels interrogés voient sans équivoque dans le PPESV un équivalent des plans 401K américains et piaffent d'impatience en attendant la publication des décrets d'application ! Il n'y a que le ministre Fabius qui s'obstine à ne pas voir le rapport...

1. Sondage IPSOS pour le compte du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, réalisé les 5 et 6 mai 2000. À la question « dans le cas où serait créé un plan d'épargne salariale à long terme, d'une durée de dix à quinze ans, ce projet pourrait vous servir à... », 53 % des sondés répondent « certainement » et 39 % « probablement » : « mieux préparer la retraite ».

Contre ces entreprises-là, et pour peu qu'on sache en dissiper les oripeaux technocratiques pour mettre au jour leur caractère pleinement politique, il faut se battre modèle contre modèle. Il faut, en partant du particulier pour aller au général, d'abord redire que si, à propos des retraites, les évolutions démographiques contraignent vraisemblablement à alourdir la charge des cotisants, aucun argument économique ne conduit à diriger ce surplus à payer, qu'il faudra bien acquitter de toute manière, vers un fonds de pension plutôt que vers le fonds de solidarité de la répartition. Que la charge supplémentaire des retraites soit de la cotisation ou de l'épargne individuelle, c'est d'un choix de société qu'il s'agit et c'est à un débat intégralement politique qu'il appartient de le trancher. Aussi faut-il se souvenir, contre les effets d'oubli du temps qui passe, de cette conquête historique que fut, et demeure, la retraite par répartition, invention sociale d'une immense portée, qui réalisa cette performance de soustraire aux logiques marchandes tout un pan de l'organisation de la vie collective. Le « payer plus » qu'impose ce moment de notre démographie rend plus nécessaire encore de refaire la pédagogie de la cotisation, et de la refaire de la seule manière possible, c'est-à-dire en l'armant de tous ses principes. Aux fonds de pension qui ne connaissent que la figure de l'individu-épargnant, enfermé dans le seul souci de son devenir financier personnel, il faut opposer le principe de la mutualité et de son lien instantané entre les générations. Sauver les retraites exige moins d'inventer une nouvelle tuyauterie financière que de revitaliser l'idée de solidarité et de réaffirmer que faire société suppose de préserver entre les individus quelque chose digne de leur donner une existence collective.

## 6

## Pauvreté et protection sociale : la lente dérive vers le libéralisme

par Pierre Concialdi

La politique de « maîtrise » des dépenses sociales mise en œuvre au début des années quatre-vingt constitue une autre face, moins visible mais tout aussi ravageuse, de la rigueur salariale. Cette maîtrise est le corollaire indissociable du dogme de la limitation des prélèvements obligatoires. Comment d'ailleurs pouvait-il en être autrement puisque l'essentiel de ces prélèvements – plus des trois quarts – finance des dépenses sociales<sup>1</sup>. La volonté affichée aujourd'hui par Laurent Fabius de réduire la pression fiscale ne peut qu'accroître encore davantage la pression qui pèse sur les budgets sociaux depuis près de vingt ans. Contrairement à une idée fréquemment avancée, le rythme de croissance des dépenses sociales s'est en effet considérablement ralenti depuis une vingtaine d'années : entre 1983 et 2000, la part des dépenses sociales dans le revenu national a augmenté de moins de deux points (soit 0,1 point par an), alors qu'elle avait progressé de plus de 8 points au cours des dix années précédentes, entre 1973 et 1983 (soit 0,8 point par an). C'est essentiellement

1. Si l'on inclut dans les dépenses sociales les dépenses de protection sociale et les dépenses d'éducation.

durant les périodes de stagnation ou de récession que la part des dépenses sociales dans le revenu national a augmenté : la part des prestations sociales dans la richesse nationale est restée stable sur la période 1983-1990 et elle a même diminué depuis 1993. En résumé, la légère hausse enregistrée après 1983 provient principalement de ce « déficit » de croissance.

Le bilan pour les salariés a été lourd. La part des salaires nets<sup>1</sup> dans le revenu disponible des ménages a chuté de 8 points depuis le milieu des années soixante-dix. La légère remontée observée depuis 1997 (+ 1,2 point) montre que les créations massives d'emplois de ces dernières années n'ont pas trouvé une traduction aussi tangible dans le pouvoir d'achat des ménages. La hausse récente est loin, en tout cas, de compenser la baisse observée précédemment. Jusqu'au début des années quatre-vingt, cette baisse a été plus ou moins amortie par les transferts sociaux monétaires que perçoivent les ménages d'actifs<sup>2</sup>. Ce n'est plus le cas depuis 1983 et la part de ces transferts dans le revenu disponible des ménages a même baissé.

### Croissance des prestations sociales et du revenu national (en francs constants, TCMA)

	<i>Prestations sociales</i>	<i>Revenu national</i>	<i>Variation de la part des prestations sociales dans le revenu national (en points)</i>
1973-1975	8,1	0,1	3,1
1975-1979	5,7	3,8	1,6
1979-1983	3,9	0,4	3,4
1983-1990	2,9	2,9	0,0
1990-1993	3,5	0,4	2,5
1993-2000	1,9	2,4	-0,8

Source : INSEE, comptes nationaux

1. Nets de prélèvements à la source (cotisations sociales et CSG).

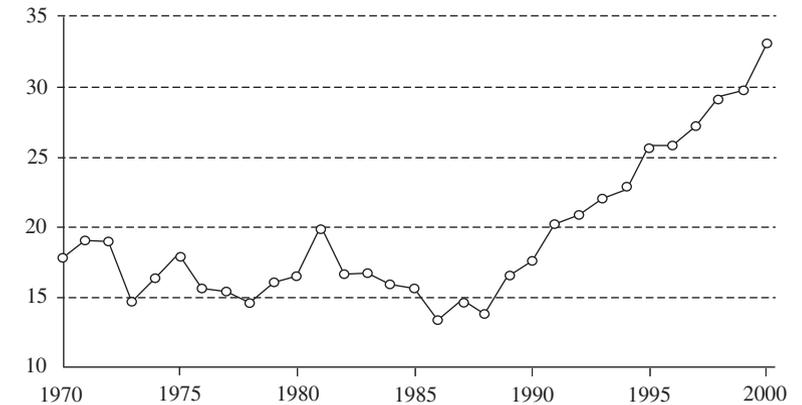
2. À savoir l'ensemble des prestations sociales monétaires (indemnités de chômage, indemnités journalières de maladie, prestations familiales et de logement...) hors pensions, préretraites et remboursements de soins.

Au total, la part des revenus salariaux monétaires – directs et indirects – perçus par les ménages de salariés ou de chômeurs est aujourd’hui inférieure à son niveau de 1970 alors que, dans le même temps, le poids de ces ménages dans la population totale a plutôt eu tendance à augmenter. La situation relative de ces ménages dans le partage des revenus – et donc dans l’échelle des niveaux de vie – est aujourd’hui voisine de celle observée il y a un demi-siècle. C’est ce considérable bond en arrière qui permet de comprendre la résurgence du débat sur les travailleurs pauvres. Autrement dit, la question des travailleurs pauvres traduit surtout le résultat cumulatif de la politique de dévalorisation du travail qui a été menée depuis une vingtaine d’années et qui a essentiellement pesé sur les travailleurs à plus faibles revenus.

Finalement, les seuls qui ont pu tirer leur épingle du jeu sont ceux qui bénéficient de revenus de la propriété. Depuis 1988, ces revenus<sup>1</sup> ont plus que triplé en francs constants pour dépasser 600 milliards de francs en 2000, soit *en moyenne* 25 000 francs par an et par ménage, soit 4,5 fois le salaire mensuel d’un smicard ! Dans le même temps, la masse totale du revenu disponible des ménages augmentait de moins de 30 %. Depuis la fin des années quatre-vingt, la sécurité économique passe ainsi davantage, de fait, par les revenus de la propriété (graphique).

Si la politique de maîtrise des dépenses sociales a été un des leviers macroéconomiques de ce profond mouvement de dévalorisation du travail au profit des revenus du capital, les réformes qui ont été mises en œuvre dans ce domaine ont aussi contribué – avec les réformes du droit du travail – à façonner de nouvelles normes d’emploi.

### De la sécurité sociale à la « sécurité-propriété » ? (a)



(a) Revenus de la propriété (hors loyers fictifs) en % des prestations sociales.

### Famille et maladie : des prestations « universelles »... de plus en plus « sélectives »

Depuis 1983, la plupart des prestations familiales ont à peine maintenu leur pouvoir d’achat alors que le niveau de vie moyen a augmenté de plus de 20 %. Ce décalage croissant aboutit à une sélectivité de fait : aujourd’hui, c’est surtout pour les ménages les plus modestes que ces prestations représentent un complément, certes faible, mais nécessaire. Le débat autour de la mise sous conditions de ressources des prestations familiales constitue le prolongement logique de cette politique.

Cette sélectivité transparait aussi dans la politique du « libre choix » des femmes à l’égard de l’activité. Toute une panoplie d’aides individuelles à la garde des enfants s’est ainsi mise en place au détriment de l’effort en matière d’équipements collectifs comme les crèches. Ces prestations, formellement ouvertes à tous les ménages sont de fait sélectives compte tenu de leurs conditions d’attribution et elles sont doublement inégalitaires. En termes monétaires, tout d’abord, puisque la poignée de familles aisées (un peu plus de 60 000) qui bénéficient de l’allocation de garde d’enfant à domicile

1. Hors loyers fictifs.

(AGED) reçoivent plus, en moyenne, que les allocataires de l'allocation parentale d'éducation (APE) qui appartiennent généralement aux familles les plus modestes.

La baisse en 1997 de l'avantage accordé à travers l'AGED – dont le montant reste néanmoins supérieur à son niveau initial – a certes supprimé une aberration sociale. Elle n'a pas changé la logique en termes d'emploi. Avec l'AGED, les femmes aisées peuvent se maintenir dans l'emploi... tout en embauchant des femmes à bas salaires. Aujourd'hui, les assistantes maternelles et les gardiennes d'enfants représentent près de 20 % des bas salaires féminins et cette proportion a plus que doublé depuis la fin des années quatre-vingt. À l'opposé, l'APE qui se dirige surtout vers les ménages les plus modestes se traduit par un retrait – partiel ou total – des femmes du marché du travail, ce qui accroît les difficultés d'emploi des mères dont la situation sur le marché du travail est la plus difficile.

D'un côté, avec l'AGED, le maintien dans l'emploi et la poursuite de la « carrière » ; de l'autre, avec l'APE, la précarité, les bas salaires ou l'inactivité. Sous couvert de libre choix, l'aspiration des femmes à l'emploi se trouve dans un cas favorisée et, dans l'autre, découragée, alors que l'emploi participe désormais de la construction de l'identité féminine. Cette réalité est massive, si l'on considère les taux d'activité des jeunes générations (25 à 39 ans) : le taux d'activité est de plus 90 % pour les femmes sans enfant, de plus de 80 % pour les femmes avec deux enfants et il reste élevé (55 %) pour les femmes avec trois enfants et plus<sup>1</sup>. Même parmi les jeunes parents de milieux modestes qui cumulent souvent de nombreux handicaps et de multiples difficultés, l'attachement des femmes à l'emploi est désormais la norme<sup>2</sup>.

La réponse à cette aspiration passe nécessairement par un effort accru en matière d'équipements collectifs de garde d'enfants. L'effort budgétaire annoncé en 2000 par le

1. A. BIHR et R. PFEFFERKORN, « Hommes-femmes : l'introuvable égalité », *Recherches et Prévisions*, n° 61, 2000.

2. F. BATTAGLIOLA, *Des débuts difficiles – Itinéraires de jeunes parents de milieux modestes*, CSU/IRESO/CNRS, 1998.

gouvernement reste cependant bien en dessous des besoins. Il permettra au mieux de créer quelque 20 000 ou 30 000 places de crèche supplémentaires alors qu'il en faudrait cinq ou six fois plus pour répondre à la demande des parents<sup>1</sup>. Par ailleurs, dans la mesure où ces investissements restent dépendants de la volonté des communes, on peut craindre que subsistent et se développent des inégalités territoriales qui sont déjà très fortes.

Dans le champ de la maladie, la politique de déremboursement et l'instauration de tickets modérateurs, en créant une sorte de « barrière à l'entrée », ont aussi institué une sélectivité de fait en limitant l'accès aux soins d'une proportion croissante de la population. Aujourd'hui, la France se situe parmi les pays de l'Union européenne où les taux de remboursement sont parmi les plus faibles. Pour les dépenses les plus courantes (médecine de ville, biens médicaux), le taux de remboursement ne dépasse pas 60 % et il chute à moins de 35 % pour les soins dentaires.

Dans ces conditions, l'accès à une couverture complémentaire est devenu indispensable pour pouvoir se soigner. Or le taux de couverture complémentaire, qui avait continué à progresser dans les années quatre-vingt, n'a guère augmenté dans les années quatre-vingt-dix<sup>2</sup>, sans doute parce que les nouveaux emplois créés le sont dans des secteurs où les salariés n'ont pas la possibilité de souscrire un contrat d'entreprise<sup>3</sup>.

La mise en œuvre de la couverture maladie universelle (CMU) constitue incontestablement un progrès... par rapport à une situation qui s'était considérablement dégradée. Le bilan que l'on peut dresser aujourd'hui de la CMU montre cependant qu'il est illusoire de vouloir améliorer l'accès aux soins en renonçant, comme l'a fait le gouvernement, à une

1. Aujourd'hui, 8 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés en crèches (collectives, familiales, parentales), alors que 21 % des parents déclarent souhaiter ce mode de garde.

2. Le taux de couverture complémentaire est passé de 75 % en 1983 à 82 % en 1991, puis à 84 % en 1996.

3. Le pourcentage de salariés non couverts est de 22,2 % lorsque cette possibilité n'existe pas, mais il est de seulement 4,4 % quand elle existe.

amélioration de la couverture de base<sup>1</sup>. Parmi les nombreux problèmes qui apparaissent, la question du seuil est un révélateur des limites de cette politique. Comment justifier que les allocataires du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés, dont les allocations dépassent le seuil de moins de 50 francs, restent exclus de ce dispositif ? Les ménages dont les revenus sont supérieurs au seuil ne sont pas des « nantis » ou des « privilégiés ». Comme le montre d'ailleurs la décision (provisoire) du gouvernement de maintenir les droits pour les bénéficiaires qui auraient dû sortir du dispositif... tout en continuant à écarter des ménages aux ressources identiques qui ne bénéficiaient pas auparavant de la CMU. Comment enfin qualifier d'« universelle » une prestation dont sont exclus les étrangers en situation précaire et qui se traduit, pour la grande masse de ceux qui sont en situation régulière, par des procédures de contrôle et de « tri » qui s'opposent au principe d'accès immédiat aux soins ? Un droit supposé universel ne peut se bricoler avec des mesures *sélectives* portant sur une couverture *complémentaire* : il exige une couverture de base d'un haut niveau.

La création de l'allocation pour l'autonomie (APA) représente aussi un progrès par rapport à la prestation spécifique dépendance (PSD) qui avait été unanimement dénoncée par l'ensemble des acteurs concernés. Restent deux questions. La première est que cette prestation est sélective... en fonction de l'âge. Or la question de l'autonomie ne concerne pas spécifiquement les personnes âgées et la cantonner dans le « troisième âge » risque de conduire, là encore, à traiter différemment des personnes qui sont dans des situations comparables. La seconde question concerne la nature et la qualité des emplois que ce dispositif permettra de financer. Entre des prestations assurées par des « intervenants de qualité » dont la qualification professionnelle serait reconnue et rémunérée en conséquence, et une aide au tarif minimal – assurée de fait essentiellement par des femmes reléguées, une fois de plus, dans des emplois à bas salaires – la voie tracée par le

1. P. VOLOVITCH, « Universalité laisse à désirer », *Alternatives économiques*, n° 194, 2001.

gouvernement n'apparaît pas claire. Et la modicité de l'aide ne favorise sans doute pas le premier scénario.

### **La retraite : la carte ou le plat unique ?**

Malgré le tintamarre médiatique sur l'« impossible et pourtant nécessaire réforme des retraites », celles-ci n'ont pas échappé à la politique de maîtrise des dépenses sociales. Le changement introduit de fait dans les années quatre-vingt concernant le mode d'indexation des retraites a été officialisé par la réforme Balladur qui a, par ailleurs, considérablement durci les conditions d'obtention des pensions et revu à la baisse leur mode de calcul. Les accords conclus dans les régimes complémentaires sont allés dans le même sens. Les conséquences de ces changements sont considérables : avant toute autre réforme, les rapports officiels prévoient que le taux de remplacement devrait baisser d'environ un tiers au cours des quarante prochaines années, balayant ainsi les progrès accomplis dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. Les conséquences programmées sur le niveau de vie des retraités sont considérables, sauf bien sûr pour ceux qui pourraient à l'avenir compléter ces pensions par leurs revenus patrimoniaux ou diverses formules de capitalisation que les assureurs sont impatients de leur vendre (*voir le chapitre 5*). Pour les autres, leur avenir passe... par le travail.

C'est tout le sens des propositions visant à allonger la durée de cotisation, comme le propose à la fois le rapport Charpin (pour le régime général) et le MEDEF (pour les régimes complémentaires). Les propositions du MEDEF ont au moins le mérite de la clarté : pour percevoir une retraite à taux plein, il faudra désormais travailler plus longtemps. Jusqu'à quarante-cinq ans, à terme, dans le projet patronal. Seul un esprit mal intentionné pourrait voir là une remise en cause de la retraite à soixante ans. Il suffira de commencer à travailler à quinze ans, soit à peine un an avant la fin de la scolarité obligatoire.

Les rapports officiels ne proposent pas une vision aussi caricaturale. Mais il n'est pas simple de justifier un

allongement de la durée de cotisation alors qu'aujourd'hui les deux tiers des salariés qui partent en retraite ne sont plus en activité. L'argument de Jean-Michel Charpin est plutôt social : en contrepartie de l'allongement de la durée de cotisation, il suffit de supprimer les abattements qui pénalisent fortement les salariés – et surtout les salariées – aux carrières trop courtes qui ne totalisent pas le nombre d'années de cotisation nécessaire. Les salariés auraient ainsi le « libre choix » de leur âge de départ à la retraite. Il est indéniable que la réduction des coefficients de « décote » envisagée par le rapport Charpin améliore la pension des personnes à faibles durées de cotisation<sup>1</sup>. Cependant, ce progrès est plus que compensé par l'allongement de la durée de cotisation à quarante-deux ans préconisée par ce même rapport. Sous l'effet combiné de ces deux mesures, la dégradation pourrait atteindre 10 % ou 15 % selon l'âge de départ par rapport à la durée actuelle de cotisation.

En outre, l'allongement de la durée de cotisation va à contre-courant de la baisse de l'espérance d'emploi qui devrait passer de 37,5 ans pour les hommes nés en 1950 à 35 ans pour ceux nés en 1970<sup>2</sup>. D'où une baisse considérable du niveau des pensions puisqu'il manquerait, en moyenne, sept années de cotisations aux hommes de la génération 1970 pour obtenir un retraite à taux plein. La retraite à soixante ans n'existerait plus alors que sur le papier : le taux de liquidation à soixante ans serait compris entre 30 % et 35 % du salaire, soit une baisse de 30 % à 40 % par rapport au taux actuel de 50 %<sup>3</sup>.

En fait, toutes les propositions visant à favoriser le « libre choix » des assurés ne sont que le paravent de mesures destinées à abaisser le niveau des droits à retraite en allongeant

1. Dans le cas d'un salarié commençant sa vie active aux environs de 23 ans – comme c'est aujourd'hui à peu près la moyenne – la baisse des coefficients de décote proposée par le rapport Charpin ne changerait rien pour les personnes prenant leur retraite à 63 ans et au-delà, mais améliorerait celle de ceux qui partent entre 60 et 63 ans.

2. O. MARCHAND *et al.*, « La durée d'une vie de travail : une question de génération ? », *Premières Synthèses*, 98.12, n° 50-2, DARES, 1998.

3. Les hypothèses de travail du COR qui retiennent une diminution de la décote plus faible que celles du rapport Charpin aboutiraient à des taux encore plus faibles. Avec une durée d'assurance fixée à quarante-deux ans, comme le propose le rapport Charpin, le taux de liquidation à 60 ans serait compris entre 25 % et moins de 30 %.

la durée de cotisation. Ces propositions supposent en outre que tous les salariés sont à égalité par rapport à la décision de prendre ou non leur retraite : c'est évidemment un leurre. Pour éviter de pénaliser les carrières trop courtes, il existe pourtant une solution simple : accorder à tous, dès 60 ans, le bénéfice d'une pension à taux plein sans décote au prorata de la durée de cotisation<sup>1</sup>. Faute de quoi, l'argument du « libre choix » risque surtout de pénaliser les salariés les plus en difficulté sur le marché du travail et de favoriser le développement des inégalités entre ceux qui auront le pouvoir de choisir de rester ou non dans l'emploi et tous les autres dont le « choix » sera plus ou moins contraint.

### **Le chômage : une solidarité en trompe l'œil**

La dualisation du régime d'indemnisation du chômage s'est d'abord traduite par une dégradation relativement plus forte des prestations versées dans le régime dit de solidarité. Les allocations journalières versées par ce régime, qui étaient en 1984 égales à l'allocation minimale versée par l'UNEDIC, ont au fil des années considérablement décroché. En juillet 1997, l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ne représentait plus que 73 % de l'allocation plancher du régime d'assurance. Malgré les revalorisations décidées par le gouvernement en 1998 sous la pression des mouvements de chômeurs, l'écart entre les deux prestations était toujours, au début de l'année 2000, de plus de 20 %. En d'autres termes, le wagon de la solidarité a roulé moins vite que celui de l'assurance<sup>2</sup>.

1. Sous condition d'une durée de cotisation minimale à déterminer.

2. Quant à la seconde prestation du régime de solidarité, l'allocation d'insertion (AI), c'est un véritable fossé qui s'est creusé avec l'allocation minimale du régime d'assurance, dont elle ne représentait plus en 2000 que 55 %. Mais il est vrai que le caractère dérisoire de son montant (moins de 1 800 francs par mois) n'a aujourd'hui qu'une importance relativement mineure puisque cette allocation a été, de fait, quasiment supprimée au début de l'année 1992. Les jeunes et les femmes isolées, qui représentaient près de 80 % des bénéficiaires de cette prestation, en ont alors été exclus. De même, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1997, les conditions d'octroi de l'ASS ont aussi été durcies, faisant chuter de 40 % les flux d'entrée dans le dispositif, ce qui signifie que quatre personnes sur dix qui auraient eu auparavant accès à l'ASS ont été exclues.

Au sein même du régime d'indemnisation proprement dit, la part faite à la « solidarité » d'urgence n'a pas non plus connu meilleure fortune, comme en témoigne la réforme des fonds sociaux qui a été l'un des détonateurs des actions menées par les mouvements de chômeurs fin 1997. Mais la tendance la plus caractéristique de ces vingt dernières années est l'éclatement des statuts et des protections. Sous la pression de la contrainte financière, les durées d'affiliation exigées pour obtenir une indemnisation ont augmenté et la dégradation des droits s'est étendue à des durées d'affiliation de plus en plus longues<sup>1</sup>.

Les réformes successives ont ainsi pesé sur les chômeurs n'ayant que de courtes références de travail. Avec la multiplication des emplois de courte durée dans les années quatre-vingt-dix, un nombre croissant de chômeurs se sont retrouvés exclus de tout droit à l'indemnisation. Entre 1992 et 1998, le pourcentage de chômeurs indemnisés dans le régime d'assurance a chuté de plus de dix points et il est resté depuis à peu près stable. Dans le même temps, le montant des allocations versées a aussi sensiblement diminué. Alors qu'en 1992 moins de 15 % des chômeurs indemnisés percevaient une allocation inférieure à un demi-SMIC, ce pourcentage est passé à près de 45 % en 1999. La charge des chômeurs, de plus en plus nombreux à être exclus des régimes d'indemnisation, a ainsi été reportée sur le RMI qui est devenu, de fait, la troisième composante de l'indemnisation du chômage.

La dégradation de l'indemnisation s'est aussi accompagnée d'une banalisation de sous-statuts à travers les dispositifs de cumul en activité réduite (*cf.* ci-dessous) qui ne permettent guère d'accéder à un emploi stable mais favorisent le développement des alternances entre chômage et petits boulots et le gonflement du halo du chômage<sup>2</sup>.

1. C. DANIEL, « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *Revue de l'IRE*, n° 29, 1998.

2. M. BÉRAUD, « Des formes particulières d'emploi aux formes particulières de chômage », *Économies et sociétés*, XXXIV-4, 2000 ; C. TUCHSZIRER, « L'impact de l'assurance-chômage sur les normes d'emploi et de salaire : l'inéluctable dérive vers les activités réduites », *Revue de l'IRE*, n° 33, 2000, 2.

## **Les minima sociaux entre dévalorisation et (dés)incitations**

Depuis 1983, la plupart des minima sociaux avaient évolué au mieux comme les prix et certains, comme l'ASS ou l'AI, avaient vu leur pouvoir d'achat chuter. Sous la pression des mouvements de chômeurs, cette dérive a été stoppée après 1997. Les revalorisations décidées n'ont cependant pas modifié la tendance de fond au décalage entre variation des minima et niveau de vie moyen. À l'exception de l'ASS et de l'AI, dont les revalorisations importantes ont compensé les pertes de pouvoir d'achat tout aussi importantes des années antérieures, les augmentations décidées pour les minima sociaux sont restées inférieures à l'évolution du niveau de vie moyen qui a progressé de 2 % à 3 % chaque année depuis 1997. Les normes de revenu minimum garanti ont continué à se dégrader légèrement. La norme moyenne de revenu garanti représente aujourd'hui un peu moins de 30 % du niveau de vie moyen, soit un niveau équivalent à celui de la fin des années soixante-dix et le revenu garanti par le RMI représente entre la moitié et les deux tiers des seuils de pauvreté usuels<sup>1</sup>.

En comparaison des autres pays européens, le revenu disponible garanti pour les personnes d'âge actif est supérieur dans une large majorité de pays à celui existant en France, et cela quelles que soient les configurations familiales. Dans le cas des jeunes de moins de 25 ans, le constat est même accablant : parmi les pays qui accordent un revenu minimum, la France est un des rares pays de l'Union européenne qui exclut les jeunes du bénéfice de ce droit. Tous les indicateurs disponibles montrent que le niveau des minima sociaux est très faible dans notre pays, d'où la nécessité de leur relèvement. D'autant que la hausse des minima sociaux constitue un des éléments d'une politique permettant le retour à des normes d'emploi et de salaire acceptables puisqu'elle permet aux allocataires de refuser des emplois qui ne leur permettent, tout simplement, pas de vivre.

1. CERC-Association, « Les minimas sociaux : tendances longues et mesures récentes », *La Note de CERC-Association*, n° 9, juin 2000.

Ce n'est cependant pas la voie choisie par le gouvernement au cours de ces dernières années. Un certain nombre de rapports officiels ont au contraire voulu accréditer la thèse de l'effet « désincitatif » des transferts sociaux et, en premier lieu, des minima sociaux. L'INSEE a même apporté sa caution scientifique à cette thèse en publiant une étude, pourtant très critiquable, qui a opportunément servi de « référence » aux plus récents de ces rapports officiels<sup>1</sup>. Cette idée que les transferts sociaux pourraient décourager la reprise d'emploi n'est pas nouvelle. Elle traverse de façon récurrente l'histoire de la protection sociale. Faute de travaux empiriques, elle a été essentiellement nourrie ces dernières années par des considérations purement théoriques – voire idéologiques – dont l'étude de l'INSEE constitue la version la plus sophistiquée. Pourtant, les travaux empiriques qui se sont accumulés ces dernières années démentent largement ce point de vue, rejoignant d'ailleurs en cela les conclusions des études similaires menées à l'étranger (*voir encadré « Transferts sociaux et incitations à l'emploi : mythes et réalités »*).

Dans un premier temps, la réponse du gouvernement à cette question a été, d'une part, d'améliorer les dispositifs d'intéressement existants et de les étendre à d'autres minima sociaux et, d'autre part, de supprimer certains effets de seuil. Sur ce dernier point, le plafonnement du taux de la taxe d'habitation décidé en 2000 pour les revenus modestes et la modification du mode de calcul des allocations logement (échelonnée sur les années 2001 et 2002) constituent sans aucun doute des réformes positives.

La prime pour l'emploi s'inscrit dans une tout autre logique. Les mécanismes d'intéressement qui permettent aux allocataires de minima sociaux qui reprennent un emploi de cumuler pour partie leur allocation et leurs revenus d'activité sont en effet temporaires. Ils reposent sur l'idée que l'emploi stable,

1. Cette étude a été publiée dans la revue officielle de l'INSEE *Économie et Statistique* [G. LAROQUE et B. SALANIE (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331. Pour une critique détaillée de ce travail, voir : M. HUSSON (2000), « L'épaisseur du trait : à propos d'une décomposition du non-emploi », *La Revue de l'IRE*, n° 34 ; H. STERDYNIAK (2000), « Économétrie de la misère, misère de l'économétrie », *La Revue de l'OFCE*, n° 75, octobre].

régulier, à plein temps reste la norme, comme le souhaitent d'ailleurs ces allocataires. La prime pour l'emploi entérine en revanche l'idée qu'il ne serait plus possible, grâce à son travail, d'atteindre un niveau de vie minimal. Il s'agit là d'un principe destructeur pour l'ensemble de la protection sociale.

### **La prime pour l'emploi : une machine de guerre contre le droit au travail**

Les arguments mobilisés pour justifier l'instauration d'une subvention aux bas salaires n'ont pas manqué. À commencer par la fameuse question des « trappes à inactivité ». Plusieurs contre-vérités relayées notamment par le rapport de Jean Pisani-Ferry ont nourri ce débat. Première contre-vérité : pour un rmiste, la reprise d'emploi « procure un gain pécuniaire effectif extrêmement faible, et peut même occasionner une perte de revenu ». Ceci est faux. Avec les mécanismes d'intéressement, la reprise d'un emploi, même à mi-temps au SMIC, procure un gain monétaire substantiel dans la quasi-totalité des cas (*voir encadré « Transferts sociaux et incitations à l'emploi : mythes et réalités »*).

Par ailleurs, il est tout aussi erroné d'affirmer que le RMI « a créé des trappes à inactivité<sup>1</sup> ». Au moment de la création du RMI, cette question ne se posait pas, car la norme de l'emploi à temps plein était encore largement dominante. C'est l'explosion du temps partiel, encouragée par les exonérations de cotisations sociales, qui a fini par poser problème. Les pouvoirs publics ont développé des politiques qui ont fourni aux entreprises tous les moyens de multiplier les bas salaires. Un nombre croissant d'emplois à temps partiel fournissent ainsi un salaire de plus en plus proche du RMI. C'est bien là que réside le nœud du problème.

Des dispositifs d'impôt négatif comme la prime pour l'emploi peuvent-ils « encourager » la reprise d'emploi ? Si

1. Par « trappes à inactivité » sont désignés des dispositifs (RMI, etc.) qui sont supposés inciter ceux qui en bénéficient à se contenter d'un « statut » d'inactif, au détriment de la reprise d'un emploi.

l'on en croit les expériences étrangères, la réponse est clairement non. Une revue des multiples études américaines sur ce sujet montre que l'impact d'un tel dispositif sur l'offre de travail a été quasiment nul : moins de 0,5 pour mille de l'emploi total aux États-Unis. En revanche, on peut observer une certaine redistribution de l'emploi. Les plus pauvres (célibataires, mères isolées) acceptent davantage des petits boulots mal payés. Dans les ménages à deux revenus, un peu moins pauvres, les femmes sont incitées à se retirer définitivement ou partiellement du marché du travail. Voilà donc une mesure qui va à l'encontre de la parité entre hommes et femmes dont le gouvernement voudrait se faire le chantre ! En outre, cette redistribution se cantonnerait à la moitié la plus modeste du salariat. C'est dire qu'il s'agit d'une conception singulièrement rétrécie de la « redistribution » de l'emploi.

Les plus honnêtes partisans de l'impôt négatif reconnaissent d'ailleurs l'inconsistance du discours sur les « trappes à inactivité » ainsi que l'inefficacité de cette mesure pour accroître l'offre de travail. C'est pourquoi leur argument essentiel se situe au niveau de la lutte contre la pauvreté. Selon eux, l'impôt négatif viendrait compléter notre système de protection sociale en accordant une aide supplémentaire aux travailleurs pauvres. Ce progrès supposé repose en fait sur une illusion d'optique.

D'abord, l'impôt négatif favorise le maintien et le développement des emplois à bas salaires en rendant plus supportables, pour les salariés, ces emplois mal payés. Et il faut être bien naïf pour penser que les employeurs, qui réclament de longue date cette mesure, resteront insensibles au signal envoyé par le gouvernement et ne profiteront pas de cette mesure pour peser sur la négociation salariale<sup>1</sup>.

Ensuite, l'impôt négatif risque de faire resurgir le clivage entre les pauvres méritants et les pauvres non méritants. Avec une « prime à l'emploi », la pression qui pèsera sur les

1. Rappelons, par exemple, qu'en mars 1998 le président du CNPF Ernest-Antoine Seillière proposait au gouvernement un double financement pour les emplois : les entreprises paieraient « à hauteur de ce que peuvent payer les clients » et l'État pourrait, le cas échéant, compléter ce salaire par « un revenu de solidarité » (*La Tribune*, 4 mars 1998).

chômeurs pour accepter n'importe quel emploi, même de courte durée, sera plus forte. Rappelons-nous simplement comment, en l'espace de quelques années, on est passé d'un consensus politique sur la création du RMI aux petites phrases sur la « culture de l'assistance »...

Enfin, l'idée – qui peut sembler de bon sens – selon laquelle des transferts « ciblés » réduiraient mieux les inégalités que des prestations étendues de droit commun est contredite par l'ensemble des comparaisons disponibles sur les systèmes de protection sociale. Celles-ci montrent que plus les prestations sont ciblées vers les pauvres dans un pays, plus la réduction des inégalités résultant du système de protection sociale est faible<sup>1</sup>. Ce paradoxe bien connu des spécialistes de la protection sociale traduit le fait que des prestations ciblées, parce qu'elles ne s'intègrent pas dans un droit commun de prestations, parviennent difficilement à recueillir un soutien conséquent de la part de la population. D'où la rétractation graduelle vers un « État-providence résiduel » dont le faible poids ne parvient guère à limiter l'ampleur des inégalités ni à lutter efficacement contre la pauvreté monétaire.

### Quel avenir pour la protection sociale ?

L'impôt négatif, c'est surtout, à terme, la voie ouverte à une remise en cause radicale de tout notre système de protection sociale. D'ores et déjà, des voix s'élèvent pour proposer des aménagements futurs. Ainsi François Bourguignon, un des adeptes de l'impôt négatif qui a lui-même déjà préconisé cette piste à plusieurs reprises dans des rapports rédigés pour le Conseil d'analyse économique, n'exclut pas l'idée que « l'on englobe dans le crédit d'impôt des instruments comme le RMI ou les allocations familiales... par souci de simplification (*sic*)<sup>2</sup> ». Et l'idée avancée par Alain Lebaube, du *Monde*, de

1. J. PALME, « Les effets redistributifs de la protection sociale, une analyse comparative du modèle scandinave comme stratégie de lutte contre les inégalités », in C. DANIEL et B. PALIER, coord., *La protection sociale en Europe*, La Documentation française, Paris, 2001.

2. *L'Expansion* du 18 janvier 2001.

nouer un nouveau « compromis » autour du revenu minimum d'existence (RME), c'est-à-dire d'une allocation qui serait versée à tous de façon inconditionnelle, va encore dans ce sens. Si l'on voulait accorder à toute la population un RME – même fixé au niveau pourtant très faible du RMI – qui viendrait réellement s'ajouter aux revenus et prestations existants, il faudrait en effet doubler le budget de la protection sociale. Ce n'est évidemment pas le projet de décideurs politiques acquis au dogme de la baisse des prélèvements obligatoires. Concrètement, la seule solution sera de refondre en une allocation unique plus de la moitié des prestations sociales actuelles, sans doute, là aussi, « par souci de simplification ». Car, en effet, pourquoi se compliquer la vie ? Lorsque l'expérience de l'impôt négatif aura montré ses limites à résoudre la question du chômage et que subsisteront sur le bas-côté de la société libérale ceux qui sont les grands perdants de la réforme actuelle et qui ne parviendront pas, faute de politique publique adaptée, à retrouver le chemin de l'emploi, le RME apparaîtra comme l'aboutissement ultime et, sans doute, très logique de ce projet. Le projet d'une société qui sacrifie délibérément une partie de ses membres sur l'autel du libéralisme.

L'analyse que l'on peut dresser des transformations intervenues depuis vingt ans se situe à deux niveaux. Il y a d'abord un constat : celui de la dégradation conjointe des normes d'emploi et de protection sociale. Ceci n'est guère étonnant car les deux vont de pair. Il y a aussi un risque : celui de voir la protection sociale se limiter à un filet d'assistance aux plus démunis. La prime pour l'emploi se situe à la conjonction de ces deux observations : elle encourage le développement des bas salaires, en favorisant le remplacement des prétendues « trappes à inactivité » par des « trappes à bas salaires » et fournit, par ailleurs, le levier d'une déconnexion de plus en plus forte entre emploi et protection sociale, avec la mise en place d'une protection sociale à deux vitesses, ouvrant ainsi une brèche qui risque de porter un coup fatal à notre système de protection sociale. Comme d'autres réformes mises en œuvre auparavant (RMI, CMU), elle apparaît, certes, au moment de sa mise en œuvre comme un « plus ». Mais elle n'est qu'un palliatif venant, après coup, entériner le

renoncement à des normes d'emploi et de protection sociale de qualité, de la même façon que le RMI est venu, de fait, pallier la dégradation du régime d'assurance chômage ou que la CMU est venue pallier les insuffisances de la protection de base de l'assurance maladie.

Au total, le bilan de Jospin n'est pas tout noir (*cf.* les créations de la CMU et de l'APA, la revalorisation de l'ASS), mais sans modification décisive de la logique à l'œuvre depuis vingt ans. Quand il existe des excédents, par exemple pour la famille, ils sont systématiquement grignotés, par des réductions de cotisations, au lieu de servir à l'amélioration des prestations.

Pour rompre avec ce cercle vicieux, trois orientations générales doivent être mises en œuvre. Sur le plan macroéconomique, il est d'abord nécessaire de rompre avec le dogme de la limitation ou de la réduction des prélèvements obligatoires qui verrouille, de fait, toute tentative de reconstruction du système de protection sociale. À cet égard, on ne peut que regretter que les discours des rapports officiels de ces dernières années aient continué à reprendre sans guère de discernement l'idéologie de la « baisse des impôts » sans promouvoir l'idée, pourtant essentielle, selon laquelle c'est l'usage que l'on fait des prélèvements qui en détermine l'utilité économique et sociale.

Il s'agit ensuite de remettre la protection sociale au service de la construction de normes d'emploi convenables. L'augmentation des garanties minimales (de revenu ou de salaire) constitue à cet égard un levier prioritaire et indispensable. La suppression du « double SMIC » (introduit avec les 35 heures) – réclamée par tous les acteurs sociaux – peut représenter une opportunité... que le gouvernement ne semble pas, pour le moment, prêt à saisir. Et, dans le champ du droit au travail, les propositions visant à garantir un véritable droit à un temps de travail choisi – à l'image de ce qui se construit aux Pays-Bas – n'ont guère reçu d'échos jusqu'à présent.

Enfin, d'une façon plus générale, il s'agit de mettre la protection sociale au service de la promotion de droits sociaux et non de la considérer comme un simple appendice de l'économie libérale de marché. Faute de répondre à ces trois impératifs, la protection sociale risque de devenir la simple béquille sociale d'un libéralisme économique au service d'un capitalisme de plus en plus débridé.

## Transferts sociaux et incitations à l'emploi : mythes et réalités

Comment évaluer l'impact des transferts sociaux sur les comportements d'activité ? Est-il juste de dire que des prestations sociales comme le RMI ou les allocations chômage désincitent au travail ? Pour répondre à ces questions, différentes méthodes existent. La méthode des cas types fournit une première approche des incitations à l'emploi. Elle permet en effet de décrire les systèmes d'incitations financières auxquels sont confrontés les ménages en comparant les revenus des ménages bénéficiaires de minima sociaux et ceux de ménages où un des membres reprend un emploi salarié<sup>1</sup>. C'est aussi dans cette veine que l'on peut situer des travaux plus sophistiqués qui, à la différence des précédents, n'imputent pas *a priori* un salaire aux allocataires de minima sociaux mais prétendent estimer leur salaire « potentiel »<sup>2</sup>.

Le diagnostic dépend de façon déterminante de l'ampleur du gain monétaire lié à la reprise d'emploi, lequel dépend du niveau du salaire et des mécanismes dits d'intéressement qui autorisent un allocataire du RMI qui reprend un emploi à cumuler pour partie son allocation et ses revenus d'activité. Avec ces mécanismes, la reprise d'emploi est toujours financièrement attractive : le niveau de vie d'un rmiste fait plus que doubler dans 85 % des cas durant l'année qui suit la reprise d'un emploi à temps plein au SMIC et ce gain atteint ou dépasse 50 % dans 80 % des cas pour un mi-temps au SMIC. Une fois épuisés ces mécanismes temporaires, l'apport financier reste substantiel pour un SMIC à temps plein, mais il est évidemment plus faible pour un emploi à temps partiel.

Les comparaisons internationales confirment ce diagnostic : le système français semble être un des plus « incitatifs » à la reprise du travail<sup>1</sup>. D'autant que certains allocataires du RMI pourraient sans

1. ODAS (1997), *RMI et SMIC : étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages*, mars ; CSERC (1997), *Les minima sociaux entre protection et insertion*, La Documentation française, Paris ; J.-M. BELORGEY (2000), *Minima sociaux, revenus d'activité et précarité*, La Documentation française, Paris ; J. PISANI-FERRY (2000), *Plein-emploi*, rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris.

2. G. LAROQUE et B. SALANIE (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331 ; M. GURGAND et D. MARGOLIS (2001), « Revenu minimum d'insertion et revenus du travail », *Quatre pages*, CEE, n° 43.

3. J. BRADSHAW *et al.*, « 1996, Social Assistance in OECD Countries : Synthesis Report », Department of Social Security, Research Report n° 46, HMSO, Londres ; A. MATH et E. JANKELIOWITZ-LAVAL (1998), « Revenus minima garantis et désincitation au travail : une comparaison internationale », *Recherches et Prévisions*, n° 50-51, février.

doute espérer une rémunération supérieure au tarif minimal compte tenu de leur niveau d'éducation<sup>1</sup>. Pourquoi certains rapports agitent-ils alors le spectre des effets désincitatifs<sup>2</sup> ? Tout simplement parce que ces rapports privilégient la situation la plus défavorable, celle où les bénéficiaires de minima sociaux occuperaient de façon durable et permanente – jusqu'à la fin de leurs jours ? – un mi-temps au SMIC. En occultant l'effet des mécanismes d'intéressement, ces rapports ne s'intéressent pas aux effets des incitations financières sur la reprise d'emploi. Ils constatent simplement que le niveau de vie excessivement faible des rmistes n'est pas très différent de celui dont on peut disposer avec un demi-SMIC. Mais l'on pourra toujours évaluer le niveau de vie des rmistes en fonction d'un certain pourcentage du SMIC sans pour autant avoir montré quoi que ce soit en termes d'incitations financières à la reprise d'emploi.

Malgré leur sophistication, les travaux économétriques qui prétendent estimer le salaire « potentiel » des allocataires de minima sociaux sont tout aussi critiquables. D'abord parce que leur méthodologie est excessivement fragile<sup>3</sup>. Ensuite, parce que ces modèles raisonnent uniquement dans un cadre statique. Laroque et Salanie prétendent ainsi étudier les effets à long terme, mais ils négligent de prendre en compte les effets de l'accumulation du capital humain. Or, comme le montrent d'autres études ces effets existent. Laurent et L'Horty concluent ainsi que « en se plaçant dans un cadre dynamique, intégrant les possibilités de transition sur le marché du travail, la présence d'une trappe statique (le travail ne paie pas immédiatement) n'implique pas nécessairement l'existence d'une trappe dynamique et de problèmes d'incitation à l'emploi<sup>4</sup> ». Pour ces auteurs, « L'attention croissante récemment accordée à ces problèmes d'incitation au travail paraît donc excessive et l'importance de situations de chômage "volontaire" probablement surestimée ». C'est à une critique de même nature que parvient Atkinson<sup>5</sup>.

La limite évidente des études précédentes est qu'elles ne disent rien des comportements d'activité réellement observés. Or c'est la véritable question. On peut brandir comme Jean Pisani-Ferry le chiffon rouge des « mauvais signaux » envoyés par le système de prix, la seule question valable du point de vue économique est de savoir si, dans la réalité,

1. 10 % des Rmistes sont diplômés de l'enseignement supérieur et 9 % sont titulaires du baccalauréat. Cf. C. AFSA et D. GUILLEMOT (1999), « Plus de la moitié des sorties du RMI se font grâce à l'emploi », *INSEE Première*, n° 632, février.

2. CSERC, *op. cit.* ; J. PISANI-FERRY, *op. cit.*

3. Voir les articles déjà cités de M. HUSSON (2000) et H. STERDYNIK (2000).

4. T. LAURENT et Y. L'HORTY (2000), « Réforme du Rmi et incitations à l'emploi : une mise en perspective », Document de travail, CEPE, Université d'Evry, mai 2000.

5. A. B. ATKINSON et G. V. MOGENSEN eds (1993), *Welfare and Work Incentives : A North European Perspective*, New York, Clarendon.

la prise en compte de ces signaux – et de ces seuls signaux – a un effet sur les comportements et de quelle ampleur. Seules les études empiriques permettent de répondre à cette question.

Ces études permettent d'abord de faire litière d'un certain nombre de fantasmes sur les comportements des allocataires de minima sociaux. Comme le souligne Cédric Afssa, « la frontière entre RMI et activité est tout sauf étanche » ; en 1995, « quatre bénéficiaires sur dix ont connu une période d'activité rémunérée, enclenchant souvent un processus d'insertion socioprofessionnelle <sup>1</sup> ». Les préjugés sur l'API, supposée enfermer ses bénéficiaires dans l'inactivité jusqu'au terme de leurs droits, ne résistent pas non plus à l'examen des chiffres : environ 60 % des allocataires sortent de l'API sans avoir épuisé la totalité de leurs droits <sup>2</sup>.

Les résultats de ces études remettent aussi fortement en cause le préjugé relayé par les rapports officiels sur les « (dés)incitations à l'emploi ». Cédric Afssa montre ainsi, dans le cas du RMI, que la probabilité de prendre ou de reprendre une activité rémunérée est la plus élevée pour les couples, c'est-à-dire pour les situations où le gain monétaire lié à la reprise d'activité est le plus faible. L'étude de Piketty complète ce constat <sup>3</sup>. Elle analyse les comportements d'activité des individus sur une période longue (1982-1997). Le principe de la méthode consiste à traiter les réformes du système de transferts comme des quasi « expériences naturelles ». Avec la mise en place du RMI fin 1988 et l'extension de l'APE aux enfants de rang 2, en 1994, les incitations financières ont en effet été modifiées – parfois de façon substantielle – pour certaines sous-populations pour lesquelles on peut, par ailleurs, observer les variations de taux d'emploi. L'objectif de l'étude est de tenter de repérer d'éventuelles ruptures dans les taux d'emploi et les taux d'activité des populations concernées par ces réformes.

Dans le cas du RMI, le résultat majeur de l'étude de Piketty est qu'il n'existe pas d'effet des incitations financières sur les taux d'emploi des hommes seuls qui constituent l'écrasante majorité des allocataires. Les résultats restent, en revanche, plus incertains pour les femmes, avec ou sans enfants à charge. C'est en fait dans le cas de l'APE que des effets « désincitatifs » peuvent être mis en évidence, même si le chiffre exact de l'ampleur de cet effet reste fragile : entre 35 % et 70 % des femmes qui se sont retirées du marché du travail ne l'auraient pas fait si cette allocation n'avait pas existé. Ce dernier résultat n'est pas

1. C. AFSSA (1997), « RMI, chômage et activité », *Solidarité-Santé*, n° 1, janvier-mars.

2. C. AFSSA (1999), « L'allocation de parent isolé : une prestation sous influences. Une analyse de la durée de perception », *Économie et Prévision*, n° 137.

3. T. PIKETTY (1998), « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie et Prévision*, n° 132-133.

véritablement une révélation, notamment pour ceux et celles qui dénoncent depuis sa création ce quasi-salaire maternel qui tend à reléguer les femmes hors du marché du travail.

L'étude de Cédric Afssa montre, par ailleurs, le poids déterminant de la conjoncture économique dans le recours à l'APE. À partir du suivi d'une cohorte de femmes actives vivant en couple et ayant donné naissance à leur deuxième enfant, l'auteur montre que le fait d'être au chômage augmente de trente points la probabilité de recourir à l'APE. En d'autres termes, si l'APE a incité un certain nombre de femmes à se retirer du marché du travail, elle a aussi massivement représenté une alternative au chômage, permettant ainsi de dégonfler les effectifs de chômeuses... ce dont on se doutait un peu.

L'autre apport de ces études empiriques est de montrer l'influence significative des variables de contexte pour expliquer les comportements d'activité. Les travaux de Cédric Afssa sur l'APE, l'API, le RMI ou l'allocation logement (1996, 1997, 1999, 2001) mettent systématiquement en évidence une influence significative de ces variables d'environnement. Dans le cas de l'APE, par exemple, on apprend ainsi que plus l'offre de garde d'enfants est importante, moins les femmes ont recours à l'APE. Ce qui montre que les comportements d'activité dépendent de bien d'autres facteurs que du seul « système de prix ».

En fait, les travaux français aujourd'hui disponibles corroborent largement les résultats des études étrangères réalisées sur ce sujet. À savoir, d'abord, que les effets mis en évidence sont faibles et concernent peu de situations. Résumant une série d'études consacrées à cette question, Atkinson écrit : « Notre revue des évidences empiriques suggère que nombre des effets identifiés sont d'une faible ampleur. Peut-être plus important encore, il existe relativement peu de situations dans lesquelles un effet désincitatif a pu être clairement établi <sup>1</sup>. »

Par ailleurs, les populations très restreintes potentiellement concernées par ces effets « désincitatifs » sont les mêmes que celles identifiées dans les travaux étrangers. À savoir essentiellement les mères isolées et certaines femmes en couple. Mais il serait sans doute très hasardeux de ne voir là que l'effet des incitations monétaires. Comment ne pas voir, par exemple, que l'activité des mères isolées dépend évidemment de l'offre de garde d'enfants ? Et que, si celle-ci est réduite, inexistante ou trop coûteuse, alors il y a de grands risques que cela freine l'activité de ces femmes. La situation de nombre de pays nordiques, comme la Suède et le Danemark, dont les taux de prélèvements obligatoires (et donc les « désincitations » potentielles) figurent

1. T. PIKETTY (1998), « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie et Prévision*, n° 132-133.

2. ATKINSON et MOGENSEN, *op. cit.*, 1993.

parmi les plus élevés des pays de l'Union européenne, et où les taux d'activité – notamment pour les femmes – sont aussi parmi les plus élevés, devrait sans doute faire davantage réfléchir ceux qui « s'interrogent » sur les effets désincitatifs de notre système de transferts.

7

---

## Services publics : un dépérissement progressif ?

*par Pierre Khalifa*

La plupart des responsables politiques s'accordent à le dire : l'existence de services publics efficaces a été un facteur décisif du développement économique ; ils doivent continuer à jouer un rôle important dans l'avenir, tant pour des raisons économiques que pour éviter une aggravation des inégalités sociales. De même, la Commission européenne rend des hommages réguliers aux « services d'intérêt général », vocable sous lequel les services publics sont désignés en Europe. Ce consensus apparent en recouvre un autre, beaucoup plus réel : la continuité de l'action de tous les gouvernements et de la Commission européenne pour les remettre en cause soit frontalement – pendant la décennie glorieuse du libéralisme à la fin des années quatre-vingt –, soit de façon plus insidieuse actuellement. La période se prête en effet moins aux envolées lyriques sur les bienfaits de la libéralisation et des privatisations. L'état lamentable du réseau ferré britannique en proie à des accidents réguliers et au sous-investissement chronique, alors que le montant des dividendes des actionnaires s'envole, est bien connu. L'État californien va racheter les distributeurs d'électricité, acculés à la faillite et

incapables de répondre à la demande, pour « redonner vie au service public <sup>1</sup> ».

Ce double langage des politiques a été particulièrement pratiqué par le gouvernement Jospin. Une des premières mesures gouvernementales a été la privatisation partielle de France Télécom, alors que Lionel Jospin s'était engagé publiquement lors de la campagne électorale à ne pas le faire et que l'ensemble de la gauche plurielle était parfaitement explicite sur ce point. Miracle de la rhétorique jospinienne, le gouvernement ne privatisait pas, il « ouvrait le capital » pour permettre à l'entreprise de tisser des alliances internationales. En fait, l'alliance entre Deutsche Telekom et France Télécom existait depuis 1994. Les deux entreprises procédèrent à un échange d'actions à la hauteur de 2 %. Quelques mois plus tard, elles rompaient leur alliance, confirmant ainsi que les prises de participation croisées de capital ne sont ni une garantie ni même une obligation pour pouvoir passer des alliances. Ainsi cette justification de l'ouverture du capital apparut clairement pour ce qu'elle était : un argument de circonstance pour privatiser l'entreprise. Cette privatisation partielle fut l'acte fondateur de la politique gouvernementale en matière de service public. Ce comportement hypocrite risque de se reproduire. Ainsi le gouvernement a repoussé après les échéances électorales de 2002 la privatisation déjà annoncée de GDF, celles envisagées de La Poste et d'EDF ainsi que la privatisation totale de France Télécom.

Dans cette situation, il importe de revenir d'abord sur la raison d'être des services publics et de décrire à cet égard le fonctionnement de l'économie de réseau. Nous examinerons ensuite les racines de la crise actuelle puis nous essayerons d'indiquer quelques pistes de réponses possibles.

### La recherche de l'intérêt général

Pour certains, les services publics auraient simplement eu pour objectif de construire les grandes infrastructures

1. *Le Monde* du 16 février.

demandant des investissements colossaux que des entreprises privées pouvaient difficilement fournir. Cette conception reflète indéniablement une partie de la réalité : le niveau des sommes en jeu et un retour très lent sur investissements nécessitaient une intervention publique. Elle fait cependant l'impasse sur le fait que les services générés par ces infrastructures ont bénéficié à l'ensemble de la population, ont permis de créer du lien social et de construire un nouveau rapport à l'espace en permettant de mener une politique active d'aménagement du territoire.

D'autres, ou les mêmes, lient fortement l'existence de services publics à un état donné de la technique, les évolutions technologiques actuelles permettant d'introduire la concurrence dans une économie relevant autrefois du monopole. Pourtant, ces évolutions technologiques ont été d'une ampleur très différente suivant les secteurs. Elles ont été certes importantes dans les télécommunications, mais faibles dans le secteur postal, dans le rail ou dans l'électricité. Et surtout on ne peut tirer aucune conclusion fondée sur telle ou telle technologie qui ne porte en elle-même aucune logique économique irrémédiable. Ainsi, l'ouverture à la concurrence dans les télécommunications a été justifiée par le fait que des techniques nouvelles permettaient aux nouveaux entrants sur le marché de contourner à faible coût les monopoles publics. En fait, les opérateurs privés ont pour l'essentiel utilisé les infrastructures déjà existantes de leur concurrent public pour acheminer leurs communications. Autre exemple : la principale « révolution technologique » dans la distribution postale fut l'installation d'armoires relais sécurisées placées à plusieurs endroits de la tournée des facteurs, permettant ainsi à ceux-ci de distribuer un volume de courrier beaucoup plus important <sup>1</sup>.

Si l'on refuse ces deux conceptions réductrices, qu'entend-on par « service public » ? Intuitivement on sent bien que cela a un rapport avec l'intérêt général, que les services publics recourent des activités qui ne peuvent être laissées au simple déroulement des initiatives privées et aux lois du marché. Celles-ci sont porteuses de deux risques

1. Voir Jean GADREY, *Nouvelle économie, nouveau mythe*, Flammarion, Paris, 2001.

majeurs : d'une part, elles peuvent passer à côté d'évolutions importantes des usages sociaux ; d'autre part, elles ne peuvent que créer de nouvelles inégalités, le marché ne produisant pas spontanément de la solidarité.

Mais qu'est-ce que l'intérêt général, par qui et comment est-il défini ? Parler d'intérêt général suppose que tout le monde ou presque, puisse y trouver son compte. L'existence des services publics a donc un rapport avec les compromis sociaux qui sont passés dans une société. Ceux-ci renvoient à des choix politiques et à des questions de rapports de forces. Cette conception rejette donc tout déterminisme technologique qui ferait un lien entre la place des services publics dans la société et un état donné de la technique ou même qui réduirait leur action à une fonction particulière. Dépendant avant tout de choix politiques et donc de rapports de forces sociaux, les services publics ne sont pas figés une fois pour toutes. Leurs champs d'intervention peuvent être élargis ou amoindris. Les évolutions technologiques peuvent être utilisées, soit pour les remettre en cause, soit pour modifier et améliorer leurs activités.

Après 1945, une même politique a été menée dans la plupart des grands pays industriels : nationalisation des grands services publics de réseau, monopole, statut particulier pour leurs salariés. L'objectif était de mener des politiques industrielles cohérentes et efficaces dans le cadre de la reconstruction de l'après-guerre. Ces politiques ont entraîné une forte redistribution sociale avec des tarifs assez bas pour permettre à la grande masse de la population d'avoir accès à de nouveaux services. Une exception en France, le téléphone où il a fallu attendre la fin des années soixante-dix pour y arriver.

Mais ces orientations se mettent en place en France dans un champ déjà bien labouré par la notion de service public. La fin du XIX<sup>e</sup> siècle a vu apparaître la notion de service public au moment de la III<sup>e</sup> République. Époque de la création de l'école laïque et obligatoire, des réseaux ferrés... autour de la notion d'égalité, principe fondateur de la République. Cette orientation particulière, qui n'a existé qu'en France, renvoie au poids de la paysannerie et de la petite bourgeoisie urbaine dans la formation sociale française suite à la Révolution française,

aux alliances de classe qui se sont ensuivies et aux compromis sociaux passés à l'époque.

C'est la combinaison de ces deux aspects qui donne à la question des services publics en France une force qu'elle n'a pas dans les autres pays. Le rôle d'un service public y est conçu comme devant assurer l'égalité de traitement des usagers indépendamment de leur situation particulière. Cette conception de l'égalité est différente de l'« égalité des conditions » en vogue dans de nombreux pays. Cette dernière vise à traiter de façon égale les individus se trouvant dans la même situation : les individus de région de montagne sont tous traités de la même manière, mais de façon différente, que ceux du centre-ville... Il s'agit là d'une différence de conception considérable.

Les services publics ne sont pas exempts de critiques. La place des usagers est un trou noir. Leur faible poids historique s'explique par le fait que, l'État étant vécu, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, comme porteur de l'intérêt général, les usagers lui déléguaient la défense de leurs intérêts. Cette situation a été renforcée par une conception et des pratiques qui visaient à émietter les relations aux usagers en autant de rapports spécifiques à tel ou tel service public, bloquant ainsi la constitution de ceux-ci en force sociale. Cette inexistence des usagers a permis que s'affirme le pouvoir de décision de spécialistes issus pour la plupart des grands corps de l'État. Cette gestion technocratique a produit des réussites indéniables, mais aussi des réalités plus contestables en aidant des lobbies industriels à imposer une logique strictement productiviste.

Les services publics non marchands (l'Éducation nationale par exemple) sont financés par l'impôt et rentrent dans une logique budgétaire. Ce n'est pas le cas des services publics en réseau (poste, télécommunication, électricité, rail...). Services publics marchands, ils sont financés par leurs usagers. Services publics en réseau, leur fonctionnement présente des caractéristiques particulières.

Pour permettre l'accès de tous au réseau, un système de péréquation généralisé est mis en place permettant une redistribution tarifaire entre les différentes catégories d'utilisateurs. Le tarif d'une prestation est déconnecté de son prix de

revient. À chaque fois, les décisions tarifaires sont de nature politique. Les gros usagers doivent-ils financer les petits, les villes les campagnes, les usagers actuels les usagers futurs, etc. ? Cette redistribution tarifaire s'applique aussi entre les différentes prestations fournies. Ce sont les activités les plus rentables qui financent celles qui le sont moins ou pas du tout.

Il est donc essentiel, pour ne pas déstabiliser l'économie globale du système, d'empêcher l'écrémage des activités les plus rentables, d'où l'existence de monopoles. Le monopole n'est que la condition nécessaire d'un bon fonctionnement d'un service public en réseau. Il permet aussi de réaliser des économies de ressources en évitant la duplication des infrastructures (notion de monopole naturel) et de valoriser le réseau dans des conditions optimales : tout le monde a, *a priori*, intérêt à ce que les tarifs soient assez bas pour que le maximum de personnes puisse y être connecté (ce qu'on appelle l'« effet club »).

Mais l'existence d'un monopole n'est en rien une garantie de qualité. Il peut servir à la captation d'une rente au profit d'intérêts qui n'ont rien à voir avec le service public. Cela a été le cas en France dans les télécommunications jusqu'au milieu des années soixante-dix, où l'existence d'un monopole public n'empêchait pas que « la moitié de la population attendait le téléphone, pendant que l'autre moitié attendait la tonalité ».

Parce qu'elle peut échapper à la logique de la rentabilité capitaliste, l'entreprise publique, n'ayant ni actionnaires ni capital social à valoriser, est le cadre le plus adapté pour gérer un tel système. Historiquement, la seule entreprise privée ayant réellement mis en œuvre un service public de grande dimension a été ATT aux États-Unis jusqu'en 1984, date du début de la déréglementation dans les télécommunications. Les pouvoirs publics avaient mis des restrictions très fortes à ses activités en échange de son monopole : interdiction d'intervenir à l'étranger et dans d'autres domaines que les télécommunications, obligation de couverture de l'ensemble du territoire et de fourniture du service à des tarifs peu élevés.

Les solutions envisagées aujourd'hui pour obliger des entreprises privées à accomplir des missions de service public (cahier des charges par exemple) ont déjà montré leurs limites. La distribution de l'eau en est un exemple particulièrement probant. Son abandon aux multinationales (Vivendi, Lyonnaise des eaux) s'est traduit par une augmentation généralisée des tarifs sans que la qualité du produit en soit pour autant garantie.

Le caractère public des entreprises n'est cependant en rien une garantie et celles-ci peuvent avoir des comportements similaires à ceux des entreprises privées comme le montrent les évolutions actuelles.

### Les racines de la crise actuelle

Les régulations nationales mises en place après la Seconde Guerre mondiale avaient borné l'activité du capital dans de nombreux domaines, entravé son développement et permis l'existence de services publics efficaces. La moindre efficacité de ces régulations, due en partie à la globalisation des activités des grandes firmes, et les décisions politiques de les démanteler ont laissé le champ libre au capital pour étendre son emprise sur la société. Il s'agit de permettre aux capitaux disponibles de s'investir dans de nouveaux secteurs, d'où l'ouverture à la concurrence. Il s'agit aussi de fournir aux grands groupes des services aux tarifs les plus bas possibles, d'où la volonté de mettre fin aux péréquations existantes dans les services publics en réseau.

Les services publics non marchands, comme l'éducation par exemple, sont l'objet d'une offensive visant à les transformer en simple objet commercial. Elle se déploie notamment dans le cadre de l'OMC avec les négociations sur l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Cette offensive a rencontré la réduction des marges de manœuvres budgétaires des États, organisée par les États eux-mêmes : contre-révolution fiscale réduisant les ressources de l'État, accroissement de l'endettement, taux d'intérêt élevés. Il s'est ensuivi une perte d'efficacité et une crise de légitimité des

services publics non marchands d'autant plus forte qu'elle pouvait rentrer en résonance avec une crise propre à chaque service public. C'est le cas par exemple de l'Éducation nationale où les attaques néo-libérales se sont combinées aux problèmes mêmes de l'institution scolaire liés à la massification, dans une période de chômage massif.

Les services publics en réseaux subissent un processus de « déréglementation » qui vise à ouvrir les différents secteurs à la concurrence avec la volonté de privatiser (plus ou moins rapidement suivant les rapports de forces) les entreprises publiques. Se met en place en fait un nouveau cadre juridique dont l'objectif principal est de favoriser les nouveaux entrants sur le marché avec l'instauration de règles inégalitaires, asymétriques au détriment des anciens monopoles publics. La concurrence n'est donc évidemment pas laissée à elle-même. Son introduction relève d'une volonté politique et la « main invisible » du marché prend la forme de l'intervention pointilleuse des autorités indépendantes de réglementation. L'innovation que constitue la création de ce type d'institutions doit être soulignée. En effet, il s'agit d'autorités administratives qui ne sont aucunement responsables de leur action devant le politique, y compris les Parlements nationaux.

Au lieu d'être le cadre nouveau de mise en place de politiques publiques d'intérêt général, l'Europe a ainsi été l'instrument des attaques contre les services publics en réseau. Les processus de déréglementation impulsés par la Commission et adoptés par l'ensemble des gouvernements s'appuient sur les traités européens qui font de la concurrence la règle d'organisation de la vie économique et l'ouverture des marchés un impératif catégorique (art. 86, ex-90). De plus l'article 86-3 du traité permet à la Commission d'être à l'initiative des processus de déréglementation, même si un nouvel article du traité (art. 16) reconnaît le rôle que jouent les services d'intérêt général.

Le principe que la Commission veut faire rentrer dans les faits, s'appliquant déjà dans les télécommunications, et accepté par tous les gouvernements, doit être que « les tarifs doivent tendre vers les coûts ». Il s'agit donc d'une remise en cause frontale des péréquations tarifaires existantes qui va

saper les fondements mêmes du service public auquel la Commission veut substituer la notion de service universel. Cette notion, qui a vu le jour lors de la déréglementation des télécommunications, est définie comme « un ensemble de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès, compte tenu de circonstances nationales spécifiques, à un prix abordable ». Cette notion pose plusieurs problèmes. Le premier est celui des tarifs abordables qui ne sont jamais définis. Le second renvoie à l'égalité de traitement des usagers qui est absente de cette notion et le troisième à l'évolution des prestations comprises dans le service universel, possible en théorie, mais refusée en pratique et que la Commission refuse de voir financer par les opérateurs. Cela est d'ailleurs assez logique puisque, pour ses concepteurs, l'existence du « service universel » est conçue comme un dispositif transitoire qui doit accompagner le processus de libéralisation en attendant que le fonctionnement normal du marché règle les problèmes.

Dans une communication en 1996 sur les « services d'intérêt général en Europe », la Commission a reconnu « que les mécanismes de marché présentent parfois leurs limites et peuvent risquer d'exclure une partie de la population ». Cependant, elle réaffirme aussitôt le credo libéral en indiquant que « les services d'intérêt général de caractère économique sont en principe soumis aux règles dont la communauté s'est dotée pour établir un grand marché », c'est-à-dire la règle de la libre concurrence. La récente communication de la Commission (20 septembre 2000) affirme d'une part que « la Communauté protège les objectifs d'intérêt général et la mission de service public ». Mais elle indique d'autre part que « dans bien des cas, le marché (est) le meilleur mécanisme pour fournir ces services (d'intérêt économique général) ». Pour la Commission, l'intérêt général et « le respect de la concurrence et du marché intérieur » sont à mettre sur le même plan. Cela implique que « les moyens utilisés pour remplir la mission d'intérêt général ne créent pas d'inutiles distorsions commerciales ». Dans cette logique, le marché est la règle et les services publics doivent faire la preuve qu'ils n'en perturbent pas « inutilement » le fonctionnement.

Les télécommunications ont servi de banc d'essai aux processus de libéralisation et en sont devenues le paradigme. Pour être moins spectaculaire que dans le cas du rail britannique, le bilan de la déréglementation des télécommunications n'est pas glorieux. Dans tous les pays, l'introduction de la concurrence a eu pour conséquence de faire baisser les tarifs des communications longue distance (nationale et internationale), utilisées essentiellement par les entreprises. Mais l'abonnement a très fortement augmenté et les tarifs des communications locales n'ont pas intégré les gains de productivité et ont donc subi une hausse relative, d'autant plus facilement escamotable qu'elle s'est accompagnée d'une modification du système de tarification. Rappelons qu'en France l'abonnement et les communications locales représentent plus de 80 % de la facture moyenne d'un particulier. Toute augmentation de l'abonnement et des communications locales touche donc directement la grande masse de la population. De plus, la présence en France de trois opérateurs de téléphonie mobile n'a même pas permis une couverture de l'ensemble du territoire national et la qualité du service rendu n'arrête pas de se dégrader selon même l'autorité de réglementation des télécommunications (ART). Enfin, des oligopoles privés ont remplacé des monopoles de service public.

L'exemple de la libéralisation du trafic aérien confirme ce schéma. Après une bataille tarifaire initiale et l'émergence de nouvelles compagnies, le processus de concentration a repris et les tarifs ont de nouveau augmenté, le tout dans des conditions de sécurité dégradées. Les malheurs du second pôle aérien français confirment par ailleurs le caractère largement artificiel de l'introduction de la concurrence dans les services publics en réseau.

Les différents gouvernements français ont totalement fait leurs les orientations libérales en matière de service public. Le coup de chapeau aux réalisations passées précède l'injonction à s'adapter aux nouvelles réalités présentées comme incontournables. La concurrence est considérée comme une « irruption » à laquelle on ne peut s'opposer et qui serait de plus

porteuse d'une « contrainte d'efficacité<sup>1</sup> ». Le principe de la libéralisation est accepté, celle-ci devant simplement être « graduelle et maîtrisée ».

Le récent rapport Bergougnoux sur les services publics en réseau, rédigé dans le cadre du Commissariat général au plan confirme cette perspective. Ainsi, après avoir affirmé que « la préservation des valeurs de service public... constitue... l'un des enjeux majeurs de la régulation des services publics en réseau<sup>2</sup> », il indique, à la page suivante, que cela ne doit pas « pour autant remettre en cause le bon fonctionnement des mécanismes concurrentiels ». Cela ne l'empêche pas de pointer quelquefois avec lucidité les dangers d'une telle ouverture à la concurrence, sans pour autant en tirer les conséquences. Ainsi les dangers de la libéralisation du secteur gazier sont parfaitement vus : baisse de la qualité de service, transfert de charges au détriment des consommateurs non éligibles (les ménages), remise en cause de la sécurité de l'approvisionnement<sup>3</sup>. Ces conceptions ont logiquement amené l'actuel gouvernement français à signer la déclaration du sommet européen de Lisbonne qui s'est fixée comme objectif d'accélérer la libéralisation des services publics.

L'application de la directive postale montre l'impasse dans laquelle se trouve le gouvernement français. La Poste étant un sujet politiquement sensible – forte pression des élus locaux, capacité de mobilisation des salariés, attachement de l'opinion publique –, la France s'est battue à Bruxelles pour obtenir un compromis sur la libéralisation. L'accord franco-allemand de 1996 limitait l'ouverture à la concurrence à la distribution des objets de plus de 350 grammes. Les postes gardaient ainsi l'essentiel de leurs ressources, ce qui leur permettait de continuer à financer leurs activités de service public (présence postale dans les zones rurales, prix unique du timbre sur tout le territoire, etc.). Ce compromis préservait l'essentiel. Mais, à peine adopté, il a été remis en cause par la Commission et

1. Colloque *Quel avenir pour le service public en France et en Europe* (26 mars 1998), Dominique Strauss-Kahn, allocution d'ouverture.

2. *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulation*, La Documentation française, p. 21.

3. *Ibid.*, p. 91.

certains États pour pousser plus loin le processus de libéralisation des activités postales. L'actuel gouvernement français, qui a accepté le principe même d'une « libéralisation graduelle et maîtrisée », se trouve ainsi piégé. Il ne peut que retarder les échéances et est incapable d'être porteur de solutions alternatives.

Ces orientations ont profondément déstabilisé les entreprises publiques en charge d'un service public. Celles-ci ont été placées devant un dilemme : soit continuer à remplir leurs missions de service public et être financièrement mises en péril par des opérateurs privés n'offrant que les services les plus rentables ; soit se transformer en banale entreprise commerciale avec la rentabilité financière comme seul critère de choix et en bout de course logique la privatisation, même si il n'y a aucune obligation européenne en la matière. Dans la pratique, c'est le second terme de l'alternative qui a été choisi et la référence au service public tend à devenir un simple argument de marketing, sans rapport réel avec la réalité du service rendu.

Dans ce cadre, les entreprises publiques se sont progressivement transformées avec la bénédiction des gouvernements en multinationales. Ainsi EDF a notamment investi en Grande-Bretagne dans London Electricity, en Suède avec Gräninge et en Allemagne avec EnBW. Premier producteur d'électricité en Pologne, EDF est présente en Égypte et au Mexique et son entrée dans le capital de Montedison a entraîné une levée de boucliers en Italie. La Poste est présente en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis. France Télécom possède des participations dans des opérateurs de nombreux pays et s'est dotée d'une ambition internationale en rachetant à prix fort l'opérateur de mobiles Orange. Ce comportement des entreprises publiques rend encore plus difficile le combat pour refuser l'application en France des processus de libéralisation. Comment en effet refuser chez soi, ce que l'on fait chez les autres ?

## Quelles réponses ?

D'abord répondre sur le terrain idéologique. La prégnance des idées libérales, leur poids dans les médias et leur capacité à présenter des contrevérités comme des évidences rendent ce combat absolument vital. Oser affirmer que la logique du marché est mortifère pour l'intérêt général, que l'introduction de la concurrence loin de permettre aux services publics de se rénover en détruit les fondements, que la privatisation des entreprises publiques loin de leur permettre de mieux « respirer » en fait les étouffe. Bref, il s'agit de combattre frontalement la conception social-libérale qui, disant vouloir concilier loi du marché et service public, ne vise qu'à faire dépérir ce dernier. Au-delà, cinq axes d'intervention paraissent essentiels.

*Redonner une légitimité aux services publics en donnant toute leur place aux usagers.* La conscience que les transformations des services publics vont avoir des conséquences néfastes pour la grande masse de la population fait son chemin et ouvre un espace d'intervention pour les usagers. La volonté des organisations consuméristes de se constituer en force sociale active va évidemment à l'encontre de la volonté des responsables des entreprises publiques de réduire le rapport à l'utilisateur à une simple relation marchande en le transformant en client.

Considérer l'utilisateur dans sa dimension de citoyen suppose de rompre avec deux orientations. La gestion technocratique, dominante en France de l'après-guerre à la fin des années soixante-dix, tend à être occultée par une orientation qui vise à faire du marché le régulateur infallible. Au lieu d'anticiper les besoins sociaux, d'avoir une vision à long terme et d'être capable d'action volontariste, elle se contente de répondre aux sollicitations du marché. Entre la décision technocratique et la loi du marché, il nous faut construire un espace de débat démocratique afin que les usagers-citoyens puissent peser sur les options possibles. Les choix ne sont souvent pas simples. Les divergences de points de vue reflètent souvent des conflits d'intérêt. La rapidité des évolutions technologiques dans certains secteurs et les incertitudes qui y sont liées viennent

encore compliquer les choix. Le débat démocratique peut cependant permettre de clarifier les enjeux.

*Répondre au problème de l'exclusion.* Les vingt dernières années ont vu apparaître des phénomènes de marginalisation sociale liée à la montée du chômage et de la précarité. Les services publics n'ont pas été capables de répondre à cette situation concomitante à la transformation progressive des entreprises publiques en entreprises commerciales. La recherche de la rentabilité ne fait pas bon ménage avec la nécessité de répondre à l'urgence sociale. De plus la conception universaliste de l'égalité a été un frein à la prise de mesures particulières en faveur de ces couches sociales. Il faut donc que des discussions s'ouvrent avec les associations concernées pour définir un certain nombre de droits (droit à la communication, à l'énergie...) et mettre en place les conditions effectives de leur réalisation.

*Redonner à la puissance publique son rôle d'orientation générale.* Le débat démocratique doit servir à éclairer les décisions des pouvoirs publics. Ceux-ci doivent retrouver un rôle d'impulsion des grandes orientations des services publics. Les gouvernements successifs, au nom de l'autonomie de gestion, ont laissé progressivement les mains libres aux directions des entreprises publiques qui ont pu tout à loisir mettre en œuvre leurs stratégies. Il faut rompre avec cette orientation et faire en sorte que l'État retrouve son rôle de définition de l'intérêt général.

Il ne s'agit pas là d'imposer un contrôle tatillon des entreprises publiques mais de leur permettre de devenir des outils pour l'essor des services publics. Ce contrôle n'a d'ailleurs existé que dans les fantasmes des libéraux. Les procédures de contrats de plan, mises en place notamment après 1981, faisaient déjà une large part à l'autonomie de gestion des entreprises publiques. Le comportement d'EDF qui a pu prendre 20 % du capital de Montedison sans en référer à son ministère de tutelle montre à quel point les dirigeants des entreprises publiques ont intégré le fait qu'ils ne devaient plus rendre de comptes à l'État.

*Empêcher de nouvelles ouvertures à la concurrence et de nouvelles privatisations.* Le Conseil européen de Lisbonne a

entériné une accélération de la libéralisation des services publics : transports, énergie, services postaux. Après les télécommunications, c'est donc l'ensemble des services publics en réseau qui est concerné. Empêcher la déréglementation dans les secteurs où elle n'a pas encore eu lieu est fondamental si nous voulons qu'un système de péréquations puisse continuer à exister. La privatisation, même partielle des entreprises publiques ne peut qu'affaiblir encore plus les services publics et accélérer la banalisation de leur comportement dans une situation où la « création de valeur pour l'actionnaire » devient le principe dominant.

*Imposer des prestations de service public dans les secteurs déréglementés.* Un service public peut-il être mis en œuvre dans un secteur où règne la concurrence ? Cela semble très difficile et plusieurs conditions doivent être réunies. La régulation actuelle a comme objectif essentiel d'« égaliser les conditions de la concurrence » par une réglementation asymétrique dont l'objectif est de favoriser les nouveaux entrants par rapport à l'opérateur historique. Il faut y introduire de façon nette d'autres objectifs liés à la mise en œuvre de missions de service public avec des obligations précises que ce soit en termes de panels de service, de conditions tarifaires, d'universalité...

Il s'agit donc, en « enrichissant » la notion de « service universel », d'imposer des obligations de service public que ce soit en matière de tarifs, d'aménagement du territoire, de prises en compte des nouveaux services, etc. Dans ce cadre, l'opérateur public serait chargé par la loi de ces missions. Les opérateurs devraient les financer à travers des versements à un fonds de service public en proportion de leur part de marché. Un tel mécanisme a été mis en place en France lors de la déréglementation des télécommunications en 1996 avec la création d'un Fonds de service universel qui est très critiqué par les opérateurs et la Commission. Les résultats ont été pourtant pour le moins mitigés : pas d'intégration des nouveaux services (mobiles, Internet), très faibles obligations dans le téléphone fixe, tarifs sociaux insuffisants et mis en place avec retard...

En fait, imposer des obligations de service public dans un secteur déréglementé implique une remise en cause profonde de la logique concurrentielle qui est refusée tant par les gouvernements que par la Commission.

*Intervenir au niveau européen.* C'est une question clé et parmi les plus difficiles, car, avec la défense des services publics, c'est la cohérence de l'actuelle construction européenne qui est attaquée frontalement. Les décisions politiques en Europe relèvent du Conseil des ministres. Une bataille au niveau européen doit donc s'articuler avec des pressions sur les gouvernements nationaux. De plus, la montée en puissance du Parlement européen rend nécessaires les interventions à ce niveau et peut permettre de démultiplier les occasions de bataille comme vient de le montrer le débat autour de la directive Poste.

Il faut avant tout revendiquer un moratoire sur les déréglementations et sur les privatisations tant qu'un bilan sérieux, contradictoire, n'aura pas été fait sur leurs conséquences. Mais c'est la logique concurrentielle inscrite au cœur des traités qu'il faut vaincre. Une réforme, en particulier la modification de l'article 86, doit imposer la légitimité des services publics. Il paraît cependant difficile de revendiquer d'emblée la mise en place de services publics au niveau européen vu l'hétérogénéité des situations nationales. Le risque d'une telle revendication serait d'aboutir à un nivellement par le bas déjà présent dans la notion de service universel.

Il faut imposer une collaboration entre les grands opérateurs publics européens et passer ainsi d'une logique concurrentielle à une logique coopérative. De plus, des projets communs de développement, des normes communes peuvent être fixés à l'ensemble des pays européens secteur par secteur de façon à homogénéiser la fourniture de prestations au niveau européen.

### III

---

## *Quelles alternatives ?*

## Refondation sociale et « risque » : quels enjeux, quelle alternative ?

*par Christophe Ramaux*

Avec la « refondation sociale », le MEDEF a lancé une véritable offensive qui se veut à la fois idéologique – *via* notamment le recours à la notion de risque – et pratique, à travers différents « chantiers », qui vont de la négociation collective à la formation professionnelle en passant par des questions aussi diverses que la santé au travail ou le chômage. Quel est le sens de cette offensive et quelle alternative peut-on lui opposer ? Après s'être penché sur la portée des propositions patronales en matière de droit du travail et à la négociation collective, il est montré en quoi la notion de risque est utilisée pour inscrire dans les esprits l'image d'une société qui serait fatalement marquée par l'insécurité sociale généralisée, et en quoi le PARE aboutit à construire une certaine représentation du chômage. En dernier lieu, il est suggéré qu'une certaine trame républicaine est susceptible de fournir à la gauche non libérale une boussole pour construire le projet alternatif qui lui manque.

### Le contrat contre la loi : quelle hiérarchie des normes ?

En dépit de multiples remises en cause<sup>1</sup>, le « principe d'ordre social » par lequel est organisée une « hiérarchie des normes » en faveur des salariés (un accord d'entreprise n'est valide que s'il est plus favorable au salarié qu'un accord de branche qui doit lui-même être plus favorable que la loi) fonde toujours la spécificité du droit du travail. À l'inverse du droit civil qui ne reconnaît fondamentalement que des parties égales et, à ce titre, fondées à passer des contrats, il est tout entier construit sur la reconnaissance du fait que le salarié et l'employeur ne sont pas égaux : l'un doit vendre sa force de travail (ses capacités physiques et intellectuelles) pour vivre, tandis que l'autre a le capital lui permettant d'acheter et d'utiliser celle-ci pour en tirer un profit. Le droit du travail est donc un droit asymétrique : sa vocation même est de protéger le salarié au détriment des détenteurs du capital, en enserrant le contrat de travail dans un statut<sup>2</sup>.

Au nom d'un brouet idéologique, au demeurant fort répandu, mêlant éloges à la « liberté individuelle » et du « local », stigmatisation de l'État et, à travers lui, de toute règle et de tout statut, le MEDEF propose ni plus ni moins qu'un renversement complet de l'architecture de ce droit qui, s'il aboutissait, conduirait à la disparition même de celui-ci comme droit substantiellement spécifique. M. Gautier-Sauvagnac synthétise ainsi le projet du MEDEF : « Il faut réinventer un système à partir du niveau optimum d'efficacité économique et sociale du dialogue social, c'est-à-dire l'entreprise. Tous les niveaux ont leur rôle à jouer, mais il nous faut renverser la pyramide, en faisant de l'entreprise, voire de l'établissement, la base élargie du système, et en redonnant à la loi son rôle de définition des principes [...]. L'accord de branche n'a vocation à s'appliquer que dans les entreprises où

1. Cf. le développement de la négociation d'entreprise au détriment des négociations de branche et interprofessionnelles, ou bien les possibilités d'« accords dérogatoires » (notamment en matière de modulation du temps de travail).

2. Cf. A. SUPLOT, *Critique du droit du travail*, PUF, Paris, 1994.

un accord d'entreprise ne serait pas intervenu<sup>1</sup>. » Il y a bien renversement de la pyramide : la loi (et donc le Code du travail) doit cesser d'être le socle des droits sociaux. Elle est réduite au rang – essentiellement procédural – de déclaration de principe. Elle n'offre plus qu'un « filet de sécurité<sup>2</sup> » minimal, les règles de travail et d'emploi étant, pour l'essentiel, produites au niveau de l'entreprise, voire de l'établissement.

En pratique, il n'est pas difficile d'imaginer quelles seraient les conséquences de ce retour à une régulation concurrentielle. Au niveau de l'entreprise, et *a fortiori* des établissements, le rapport de forces est souvent très peu favorable aux salariés. La plupart des entreprises de moins de 50 salariés, et nombre de celles de moins de 200, sont dépourvues de section syndicale. Pire, dès lors que les règles de base de la relation salariale seraient définies à ce niveau, on conçoit aisément ce que sera l'argumentaire patronal : l'entreprise X n'offrant que des garanties minimales, la concurrence interdit d'en offrir plus. À l'évocation rituelle des supposés « impératifs de la mondialisation », s'ajoutera donc celle d'une concurrence « locale » (au niveau du bassin d'emploi ou du secteur d'activité) désormais débridée pour interdire toute avancée sociale ou, plus exactement, tout refus de régression sociale. Car c'est bien celle-ci qu'il s'agit de faire d'organiser : par définition, on ne peut, en effet, concevoir de « principe de faveur » pour les salariés avec la pyramide inversée que propose le MEDEF<sup>3</sup>.

1. Déclaration lors de la réunion paritaire du 14 mars 2000.

2. *Ibid.*

3. À l'heure où sont écrites ces lignes, un accord sur les « voies et moyens de la négociation collective » vient d'être signé (le 16 juillet 2001) par le patronat et quatre organisations syndicales (FO, CFDT, CFTC, CFE-CGC). Par rapport aux documents initiaux du MEDEF, ce texte se veut évidemment plus prudent. Il reconnaît une légitimité au rôle du législateur « qu'il tient du suffrage universel », ainsi qu'au « principe de faveur » et aux « dispositions d'ordre public social définies par la loi ». Ces bonnes paroles étant posées, la logique demeure bien celle d'un rétrécissement drastique des prérogatives du législateur. Le texte prévoit ainsi un champ d'intervention de la loi étroitement délimité... le reste devant être laissé à la négociation collective. Simultanément, seule cette dernière serait habilitée à intervenir pour l'application des directives européennes. Une intervention du législateur limitée à quelques domaines, une base de négociation donnée par des directives totalement indigentes en matière de droits sociaux... le décor est bel et bien dressé.

Combinée aux tentatives de démantèlement du système de « protection sociale à la française<sup>1</sup> », celle lancée à l'encontre du droit du travail dessine un projet parfaitement cohérent. Avec une intervention publique (à travers les droits du travail et à la protection sociale) réduite *a minima*, le patronat gagne doublement : il se décharge de toute responsabilité, notamment en termes de financement, en matière de droits sociaux et augmente en conséquence ses prélèvements sur la valeur ajoutée ; il offre aux compagnies d'assurance, si chères à Denis Kessler, un fantastique gisement d'activité (le budget de la protection sociale est supérieur à celui de l'État).

Loin de promouvoir l'individu et sa liberté, la « refondation sociale » joue contre l'un et l'autre<sup>2</sup>. Dans son récent ouvrage, R. Castel nous rappelle que l'individu ne peut se déployer comme tel, c'est-à-dire comme « propriétaire de soi », sans un minimum de « supports » notamment en termes de ressources<sup>3</sup>. Ce support, les capitalistes l'ont par la propriété du capital. Pour les salariés, il a été historiquement construit, à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, *via* la « propriété sociale » acquise par l'accès aux droits sociaux. Réduire drastiquement ceux-ci, c'est démultiplier le risque de césure entre deux types d'individus : les individus par excès – les « hypermodernes » détenteurs de titres financiers qui aspirent à se désengager de toute appartenance collective (et notamment à l'impôt et aux cotisations sociales) – et les individus par défaut – les pauvres et les exclus qui « à défaut de ressources et de

1. B. FRIOT, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, La Dispute, Paris, 1998 ; *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, La Dispute, Paris, 1999.

2. Cela vaut pour la négociation collective y compris décentralisée. À l'instar du contrat individuel, l'accord collectif suppose en effet que soient en présence des acteurs situés quelque peu sur un pied d'égalité. Dans la mesure où elles contrebalancent l'asymétrie fondamentale entre salariés et employeurs, les garanties qu'offrent la loi et le « principe de faveur » sont ainsi un support indispensable à la négociation collective décentralisée. Que ces garanties soient supprimées et celle-ci changera nécessairement de nature : de source de droits supplémentaires pour les salariés, elle sera ravalée au rang de simple appendice des stratégies patronales. Le « principe d'ordre patronal » supplante bien le « principe d'ordre social ».

3. R. CASTEL et C. HAROCHE, *Propriété privée, propriété sociale et propriété de soi*, Fayard, Paris, 2001.

supports » ne peuvent « s'affirmer positivement comme individus<sup>1</sup> ».

La liberté et l'épanouissement individuels supposent indépendance et sécurité juridique et matérielle. Et c'est bien pourquoi ce sont de nouveaux droits sociaux qu'il convient de construire. Les champs ne manquent pas, que ce soit vers les populations qui ont eu le plus à souffrir des « vingt piteuses » – on songe notamment aux jeunes, aux non-qualifiés, ou bien aux immigrés (pour lesquels reste à construire un authentique droit à l'intégration en termes de conditions d'accueil, de logement, de formation) – ou en termes de conquête de nouveaux droits. À travers l'apologie du « risque », le MEDEF veut réduire les droits sociaux à un socle minimal pour ceux qui sont le dos au mur (le reste devant être pris en charge par les assurances privées). À l'inverse, on peut soutenir que, si la protection sociale à la française a pu se référer aux « risques » et aux mécanismes « assurantiels » (les « assurances sociales ») au cours de son histoire, c'est finalement selon une tout autre optique : les risques sont couverts non pas *a minima* mais en vue de garantir un certain bien-être (si on excepte les minima sociaux, les prestations maintiennent ainsi peu ou prou le revenu antérieur<sup>2</sup>). Plutôt que du « risque », c'est de cette norme de bien-être qu'il convient, pensons-nous, de partir pour approfondir les droits sociaux. En suivant sur ce point les travaux d'A. Supiot, on peut notamment suggérer que la richesse sociale produite dans les entreprises permet aujourd'hui d'imaginer le développement de nouveaux droits qui ne soient pas déclenchés par la survenance d'un « risque » plus ou moins probabilisable (la maladie, la vieillesse, le chômage, la famille<sup>3</sup>), mais par la libre volonté de l'individu d'en user. Ces droits qui existent de façon embryonnaire

1. *Ibid.*, p. 129.

2. Si la notion d'État-providence doit être contestée en ce qu'elle présente les conquêtes sociales sur le mode du don de dieu, elle donne néanmoins à voir que les droits sociaux ne visent plus seulement à réduire les risques, mais à assurer un certain bien-être. Plus exactement : la prise en charge « de plus en plus large » des risques – comme quoi ceux-ci n'ont rien de « naturels », sont des constructions sociales, tant dans leur définition que dans leur degré de couverture (c'est la société qui décide de l'un et l'autre) – aboutit finalement à dépasser la stricte prise en charge des « risques ».

3. Mais n'est-il pas déjà inconvenant de parler de risques « retraite » ou « famille » ?

aujourd'hui (droit à congé syndical ou pour mandat politique, congé individuel de formation, etc.), pourraient ainsi être généralisés en termes, par exemple, d'accès à des formations qui seraient librement choisies par les salariés (en sus donc de celles répondant aux besoins de l'entreprise), ou de financement par l'employeur de certaines prestations de loisirs.

### Du risque à la crainte : l'insécurité sociale généralisée

Selon F. Ewald et D. Kessler, le risque est le « principe de reconnaissance de la valeur de l'individu », la « mesure de toute chose<sup>1</sup> ». Sans nier que la notion puisse être utilisée à bon escient<sup>2</sup>, il faut s'interroger sur le sens que revêt cette apologie systématique du risque par le MEDEF.

Qu'est-ce qu'évoque spontanément le risque, si ce n'est la crainte ? Pas de risque sans crainte du risque. Et si le risque est la « mesure de toute chose », alors la crainte doit être permanente. À travers le risque, le MEDEF a donc trouvé une nouvelle formule « passe partout » (semblable à celle de « flexibilité »), difficilement récusable en elle-même (quel piteux oserait s'opposer à la prise de risque ?), mais qui doit pourtant être radicalement récusée si on ne veut pas prendre les vessies pour des lanternes. En agitant le spectre du risque tous azimuts, le MEDEF véhicule en fait l'image d'une société nécessairement marquée par l'insécurité sociale généralisée. Fini les statuts et autres « avantages acquis », fini la stabilité de l'emploi<sup>3</sup>, il faut « bouger » ! Avec la mondialisation, le

1. *Le Débat*, n° 109, mars-avril 2000.

2. Preuve que la finance peut apprécier la stabilité (lorsque ses rentes sont en jeu), le modèle de la gouvernance d'entreprise et les formes néo-libérales de rémunération (individualisation, actionnariat salarié, participation et intéressement, nouvelles formes de travail indépendant, etc.) aboutissent à transférer une partie du *risque d'entreprise* (c'est-à-dire sur les résultats de l'entreprise), traditionnellement assumé par les actionnaires, vers les salariés eux-mêmes (M. L. MORIN, *Prestation de service et activité de travail*, La Documentation française, Paris, 1999).

3. Dans le cadre du PARE, le MEDEF proposait ainsi de créer un « contrat de mission » allant de dix-huit mois à cinq ans. L'accord du 14 juin 2001, avalisé par la CFDT, prévoyait encore la possibilité d'introduire ce contrat de mission dans le cadre d'un accord de branche.

« bougisme <sup>1</sup> » est bien l'un des deux vecteurs de l'idéologie libérale en ce début de millénaire.

Faut-il accepter de se situer peu ou prou sur ce terrain en considérant, par exemple, que l'instabilité des emplois – et donc la mobilité externe et contrainte de la main-d'œuvre – est une fatalité ? Certains, y compris à gauche, abondent en ce sens <sup>2</sup> et plaident pour la mise en œuvre de garanties statutaires pour la main-d'œuvre par-delà la stabilité de l'emploi. Sans reprendre ici en détail des arguments développés par ailleurs, on soutiendra, au contraire, que cette instabilité ne doit pas être considérée comme « allant de soi <sup>3</sup> ». Le développement de la précarité au cours des vingt dernières années est certes indéniable <sup>4</sup>. Mais c'est aller très vite en besogne que de dire que ce type d'emploi correspond aux exigences intrinsèques des nouveaux modèles productifs. Ceux-ci mettent aussi l'accent sur l'efficacité économique des apprentissages collectifs, des apprentissages spécifiques (non transférables) à la firme, de la coopération et de la confiance, etc., soit autant d'éléments qui supposent, au contraire, une certaine durabilité d'emploi. Dans sa critique précise et incisive de la refondation sociale, F. Eymard-Duvernay <sup>5</sup> indique en ce sens : « Sur quoi repose fondamentalement l'efficience d'une entreprise ?

1. Cf. P. A. TAGUIEFF, *Résister au bougisme*, Mille et une nuits, Paris, 2001.

2. Cf. les propositions des rapports de J. Boissonnat (*Le travail dans vingt ans*, Rapport de la commission du CGP, Odile Jacob, Paris, 1995) et d'A. Supiot (*Au-delà de l'emploi, Transformations du travail et devenir du travail en Europe*, Flammarion, Paris, 1999), ou bien encore les thèses de L. Boltanski et E. Chiappello (*Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999). Dans son dernier ouvrage, R. Castel, lui-même, abonde en ce sens en indiquant que « l'une des questions centrales posées est celle du statut de l'individu mobile » (R. CASTEL et C. HAROCHE, *op. cit.*, p. 205).

3. C. RAMAUX, « L'instabilité d'emploi est-elle une fatalité ? Une lecture économique critique du rapport Boissonnat, du rapport Supiot et des travaux sur les marchés transitionnels », dans *Droit social*, n° 1, janvier 2000. Soulignons que les critiques adressées à ces travaux ne signifient pas pour autant qu'ils puissent être, de notre point de vue, assimilés aux « *soubassements intellectuels qui structurent le programme du MEDEF* », comme le suggère bien hâtivement une note de la Fondation Copernic (« MEDEF : la refondation antisociale », *Notes de la Fondation Copernic*, n° 5, novembre 2000, p. 23).

4. Même si la part des emplois temporaires dans le stock d'emplois (leur part dans les flux est évidemment plus importante) reste encore largement contenue : un peu plus de 10 % seulement.

5. F. EYMARD-DUVERNAY, « À quand une refondation patronale », *Alternatives économiques*, octobre 2000.

La seule réponse crédible à cette question est : sur un engagement réfléchi des salariés dans le cadre de règles considérées comme légitimes, c'est-à-dire finalisées par un bien commun. S'il n'y a que des relations ponctuelles entre des acteurs ayant des intérêts divergents, on ne peut parler d'entreprise. Il en est de même si seuls les intérêts des actionnaires comptent. » Sur un autre registre, on peut soutenir que le droit du travail – et la norme de l'emploi typique en contrat à durée indéterminée (CDI) à temps plein – n'a jamais été, et ne doit *a fortiori* pas être considéré, comme un pâle dispositif fonctionnel adapté au fordisme (et qui serait avec lui dépassé). Il est le produit d'une épaisse histoire sociale, d'un long travail de la critique qui ne s'est pas contenté d'accompagner les supposées « évolutions inéluctables du capitalisme », mais qui, au contraire, en partant de ses valeurs propres, a su lui imposer une série de compromis, de règles (qui ont d'ailleurs déterminé, pour partie, sa trajectoire). Du point de vue de l'organisation du travail, en particulier, rien ne prédisposait le taylorisme à accueillir spontanément le cadre réglementé qui a progressivement dessiné les contours de l'emploi typique : le travail déqualifié et parcellisé se prête, en effet, plus aisément à la précarisation des emplois. Résumons ce qui précède : à l'heure où le travail repose de plus en plus sur la mobilisation de travailleurs qualifiés et polyvalents, travaillant dans le cadre d'équipes largement autonomes, il est bel et bien paradoxal de soutenir que le droit du travail structuré autour d'une certaine stabilité de l'emploi est une figure du passé.

Si les représentations que l'on se fait de la réalité ne sont pas toute la réalité, elles contribuent néanmoins à la construire, et c'est pourquoi on peut craindre que, les thèses qui, y compris à gauche, font leur l'idée d'une instabilité inéluctable de l'emploi ne l'encouragent. En prenant comme boussole le bien-être social, on peut soutenir qu'il convient plutôt d'imaginer des dispositifs qui permettraient ici et maintenant de réduire le recours aux emplois précaires. Au cours des vingt dernières années, nombre d'entreprises ont calé leur embauche en CDI à l'étiage de leurs besoins en main-d'œuvre, le surcroît d'activité étant assuré par l'appel aux emplois précaires et par un stress accru de l'ensemble de la

main-d'œuvre (avec tous les coûts sociaux afférents en termes de santé). Afin de réduire stress et précarité au travail, l'une des formules envisageables est celle du bonus malus<sup>1</sup> : selon un procédé comparable à celui retenu pour les accidents du travail (que le MEDEF propose d'ailleurs de supprimer), les entreprises recourant massivement aux emplois précaires, par rapport à la moyenne nationale ou à celle de leur branche, se verraient contraintes de verser des surcotisations sociales. On peut y ajouter une augmentation des devoirs de l'entreprise en matière de formation continue de ses salariés. À l'heure actuelle, seul un seuil de financement global (1,5 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de 10 salariés) est fixé. Y adjoindre une obligation de formation continue pour chaque salarié, permettrait de faire d'une pierre deux coups : cesser d'exclure la grande masse des exécutants de la formation continue ; offrir un prétexte en moins pour ne pas disposer d'un volant de main-d'œuvre supplémentaire dans les phases « creuses » d'activité (ces phases seraient justement mises à profit pour remplir l'obligation de formation<sup>2</sup>).

Quant à la question de la mobilité elle-même, elle ne peut être traitée indépendamment de celle du chômage. Avec le développement du chômage de masse au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, la mobilité externe volontaire (fort répandue durant les trente glorieuses) s'est massivement réduite au profit de la mobilité contrainte (licenciements et contrats précaires). Les données sur l'évolution de l'emploi au cours des quatre dernières années ouvrent, *a contrario*, d'autres perspectives. Dans un premier temps, la très vive reprise de l'emploi s'est traduite par une croissance de la part des emplois temporaires. N'en déplaise aux résignés, cette précarisation a commencé à se réduire ensuite. Entre mars 2000 et mars 2001, selon les données de l'enquête emploi de l'INSEE, 500 000 créations nettes d'emplois ont été

1. J.-L. DAYAN, « Le bonus-malus est-il un bon moyen de réguler la gestion de l'emploi ? », in Appel des économistes pour sortir de la pensée unique, *Le bel avenir du contrat de travail*, Syros, Paris, 2000.

2. On peut ajouter à cette liste de propositions, celle visant à créer des comités de suivi de l'emploi et des contrats de travail, sur le modèle des CHSCT.

enregistrées... toutes en CDI et à temps plein<sup>1</sup> ! Autrement dit, dès lors que la croissance s'installe dans la durée, les entreprises recommencent à recruter sous la forme d'emplois « typiques ». Les démissions volontaires ont simultanément sensiblement augmenté depuis 1997. Baisse de la précarité, du temps partiel – et plus encore du temps partiel « contraint » –, hausse des démissions volontaires : voilà autant de faits qui attestent, s'il en était besoin, de la pertinence de la lutte pour le plein-emploi qui n'est jamais rien d'autre que la lutte contre l'armée de réserve telle que la décrivait déjà Marx, avec ses effets nécessairement destructeurs sur le niveau de vie et les statuts. C'est dans ce cadre, et dans ce cadre seulement, que peuvent être pensées positivement – c'est-à-dire autrement que comme un pis-aller au chômage de masse – les dispositions à mettre en œuvre afin d'améliorer les garanties pour la main-d'œuvre face aux suppressions d'emploi : possibilités de contrôle du comité d'entreprise sur les licenciements, obligation de reclassement effectif en cas de suppression d'emploi, etc. (voir le chapitre 9 de M. Husson).

### Quelle lutte contre le chômage et quel statut pour les chômeurs ?

Comment lutter contre le chômage ? Pour les néo-classiques, le diagnostic est clair : le chômage est structurel. Cette désignation ne doit pas prêter à confusion. À travers elle, la théorie néo-classique souligne simplement que le chômage est le produit de structures jugées intempestives – SMIC, droit du travail, négociation collective, protection sociale, etc.<sup>2</sup> – qui empêchent le salaire courant de s'ajuster au salaire

1. Entre ces deux dates, la progression de l'intérim (+ 65 000 emplois) est plus que compensée par la baisse des CDD de droit commun et des CDD aidés. Simultanément, et alors qu'elle avait « explosé » au début des années quatre-vingt-dix, la part du temps partiel baisse (16,4 % en 2001 contre 17,2 % en 1999), de même que la proportion des temps partiels qui sont enregistrés comme « contraints » (33,3 % en 2001 contre 39,4 % en 1997). Notons enfin que la salarisation n'a jamais été aussi massive en France : en mars 1991, près de 90 % des actifs occupés sont des salariés.

2. Pour une lecture décourageante des théories néo-classiques du chômage, voir L. CORDONNIER, *Pas de pitié pour les gueux*, Seuil, Paris, 2000.

concurrentiel censé ajuster l'offre (des salariés) et la demande (des entreprises) de travail. D'où, en retour, les « réformes structurelles » préconisées par les néo-classiques : démantèlement du SMIC et de la protection sociale, pour les plus libéraux ; aides à l'emploi (*via* la prise en charge par l'État des cotisations sociales) et impôt négatif pour les sociaux-libéraux.

Le projet de Keynes (mais aussi de Marx dans une autre optique) visait, au contraire, à montrer que le système de marché laissé à lui-même (la concurrence parfaite) ne permettait pas de garantir le plein-emploi. Le chômage de masse, dans cette optique, ne résulte pas de l'existence d'imperfections, de « structures », il est lié à l'insuffisance de la croissance (c'est pourquoi on parle alors de chômage conjoncturel). L'intervention de l'État est dès lors posée comme indispensable, à travers notamment les instruments de la politique macroéconomique (les politiques monétaire de baisse des taux d'intérêt ; budgétaire de soutien de la demande par les dépenses publiques ou les baisses d'impôts<sup>1</sup> ; de redistribution des revenus afin de favoriser ceux des ménages les plus modestes dont la propension à consommer est la plus forte), mais aussi à travers des dispositifs « structurels » – de lutte contre la spéculation financière en particulier – susceptibles de favoriser la croissance.

Depuis deux bonnes décennies, il est de bon ton, et pas seulement chez les libéraux malheureusement, de se gausser de l'archaïsme du keynésianisme et, au-delà, de toute prise de l'intervention publique sur l'économie et la croissance. En partant du bilan des années 1997-2001, on peut au contraire aisément soutenir que la croissance ne « tombe pas du ciel ». La reprise, en France, a principalement été alimentée par la consommation des ménages, elle-même liée à une hausse du pouvoir d'achat des salariés largement favorisée par certaines mesures volontaristes notamment en matière fiscale<sup>2</sup>. Un

1. Les baisses d'impôts sont ainsi ambivalentes : les keynésiens peuvent être pour (afin de soutenir la demande anticipée) et les libéraux aussi... mais uniquement si elles s'accompagnent d'une baisse simultanée des dépenses.

2. Certaines de ces mesures peuvent d'ailleurs être contestées. La « prime pour l'emploi », par exemple, au regard du calibrage finalement retenu (pas de prime au temps

argument de poids donc pour aller plus loin en matière de relance salariale, de redistribution fiscale, y compris à l'encontre de ceux qui invitent à revenir de ce pas à plus d'orthodoxie en matière de politique économique<sup>1</sup>.

Comment s'inscrit le pacte de retour à l'emploi (PARE) dans ce contexte ? Si on se réfère au projet initialement avancé de concert par le MEDEF et la CFDT, aucune ambiguïté n'est permise quant à l'analyse du chômage : les chômeurs sont considérés comme des chômeurs volontaires. L'indemnisation des chômeurs doit dès lors cesser d'être considérée comme un droit des travailleurs privés d'emploi, pour devenir un vecteur de dégradation des statuts. Le projet initial du PARE prévoyait ainsi un renforcement drastique des sanctions<sup>2</sup> et une remise en cause des qualifications afin d'inciter les chômeurs à occuper des emplois au rabais. Trois étapes étaient, plus précisément, prévues pour le suivi des chômeurs : leurs *qualifications* et *compétences* étaient d'abord prises en compte ; puis, au bout de six mois, on passait à leurs *capacités*, et, enfin, au-delà de douze mois, à leurs *aptitudes*. D'une référence à la qualification, ancrée dans des règles impersonnelles (diplôme, formation, expérience) et à ce titre porteuses de *droits*, on glissait donc, par paliers successifs, à une variable purement subjective (qui décide de l'*aptitude*<sup>3</sup> ?).

En suivant C. Tuschszirer<sup>4</sup>, on peut juger que c'est une version largement édulcorée du PARE qui a finalement été retenue par le gouvernement, à l'issue d'un bras de fer de plusieurs mois. Preuve que la lutte paie, les dispositions les plus rétrogrades ont été retoquées : le service public de

partiel contrairement à ce que préconisait J. Pisani-Ferry notamment), s'apparente à une mesure keynésienne en faveur des bas salaires. Elle n'en repose pas moins sur un mécanisme d'inspiration libérale qui favorise le développement des emplois mal payés.

1. Cf. le rapport de J. PISANI-FERRY, *op. cit.*, et les multiples déclarations de L. Fabius en ce sens.

2. Le chômeur subissait une baisse de 20 % de ses allocations en cas de refus après un premier rappel, puis leur suspension au terme du troisième refus et leur suppression au quatrième.

3. On retrouve au demeurant un travers bien connu des politiques d'insertion : leur tendance à psychologiser à l'excès les problèmes sociaux.

4. C. TUSCHSZIRER, « La nouvelle convention d'assurance chômage : le PARE qui cache la forêt », *Mouvements*, n° 14, mars 2001.

l'emploi (l'ANPE) garde ses prérogatives (que le patronat désirait confier à l'UNEDIC qu'il contrôle *de facto* avec la CFDT) et le régime des sanctions n'est – sous réserve d'inventaire – guère modifié. Le compte n'y est pas pour autant. Alors que la reprise de l'emploi et les excédents correspondants de l'UNEDIC offraient la possibilité d'une revalorisation substantielle des allocations<sup>1</sup>, c'est le choix d'un allègement massif de cotisations sociales qui a été maintenu. En corollaire, la séparation des régimes d'assurance (l'ex-allocation unique dégressive financée par cotisation sociale) et de solidarité (l'allocation spécifique de solidarité, minima social financé par l'impôt) n'est pas remise en cause. Bref, au lieu de profiter du retour de la croissance pour passer à l'offensive en offrant un statut digne de ce nom à ceux qui subissent le chômage, et en contraignant ainsi le patronat à offrir des « emplois convenables », le gouvernement s'est placé dans une posture purement défensive.

### Pour un plein-emploi de qualité

Aides à l'emploi ciblées sur les bas salaires pour accroître la demande de travail non qualifié, impôt négatif et PARE pour accroître l'offre de travail non qualifié, d'où vient cette obsession des libéraux (sociaux ou non) pour le travail non qualifié ?

En matière d'accumulation et de compétitivité, les économistes distinguent traditionnellement deux stratégies. La stratégie offensive parie sur la recherche, les innovations technologiques, l'amélioration de la formation, de la qualification, des conditions d'emploi et de rémunération de la main-d'œuvre afin d'asseoir la compétitivité sur les gains de productivité, la compétitivité hors coût, les économies de

1. En la matière, les seules mesures retenues sont la fin de la dégressivité et l'assouplissement des conditions d'accès au régime d'assurance : avoir travaillé 4 mois dans les 18 (et non plus 8 comme précédemment) derniers mois. On estime que seules 50 000 personnes devraient bénéficier de cette dernière mesure... soit un chiffre très faible par rapport à la masse des chômeurs (58 % de ceux inscrits à l'ANPE qui ne peuvent donc prétendre qu'à l'ASS ou au RMI) qui ne sont pas indemnisés dans ce cadre.

variété, l'existence de « rentes technologiques », etc. La stratégie défensive, à l'inverse, table sur la compression des coûts salariaux, *via* la remise en cause des « avantages acquis » (SMIC, temps de travail, etc.), afin d'accroître la compétitivité-prix. La frontière entre ces deux stratégies est parfois ténue en pratique, la distinction n'en garde pas moins sa pertinence.

En multipliant les dispositifs visant à accroître l'emploi peu qualifié, les libéraux optent clairement pour la seconde, le tout au nom d'une bien piètre théorie de la valeur et de la répartition. Selon la théorie néo-classique, les emplois à créer pour résorber le chômage sont des emplois peu qualifiés, peu productifs, qui ne peuvent être créés en raison du coût excessif de la main-d'œuvre (qu'il convient donc d'abaisser). On peut au contraire soutenir que les pays développés n'ont rien à gagner à une surenchère « par le bas » avec les pays moins avancés et que, si les chômeurs sont effectivement concentrés parmi les pas ou peu qualifiés, c'est moins à défaut d'emplois non qualifiés, que d'emplois qualifiés (qui permettraient aux qualifiés – notamment jeunes – de cesser d'occuper des emplois déqualifiés<sup>1</sup>). Plus important encore : la productivité et la qualification des emplois ne sont pas des données naturelles. Comme Marx en avait eu l'intuition à travers la notion de « travail abstrait », il y a dans la définition de la valeur relative des marchandises et dans la répartition de cette valeur (entre salaire et profit, entre salariés eux-mêmes, etc.) une lourde construction sociale. Cette construction dépend notamment des règles que se donne la société en matière de droit du travail et d'organisation de la concurrence. La question à poser est donc celle de la qualification sociale des emplois, c'est-à-dire la reconnaissance sociale qui leur est attribuée par la société. À quel niveau relatif de salaire (quelle proportion entre eux) doivent être rétribués un serveur, un technicien de l'automobile, un instituteur ou le dirigeant d'une grande entreprise ? N'en déplaise aux néo-classiques (pour lesquels c'est la productivité marginale qui détermine mécaniquement le

1. Les « difficultés de recrutement » expriment d'abord cela : avec la reprise, les entreprises peuvent moins systématiquement recruter de la main-d'œuvre qualifiée au rabais.

salaires y compris celui du dirigeant à un million de francs lourds par mois !), aucune règle « naturelle » ne détermine spontanément ce niveau. À l'encontre de ceux-ci, la société, peut, en particulier, parfaitement juger que les emplois dans les « nouveaux gisements d'emplois » dans les services aux personnes (âgées notamment) doivent être qualifiés et dotés d'un statut et d'une reconnaissance sociale dignes de ce nom.

Les politiques de baisse du coût du travail dévalorisent un peu plus les emplois dans des secteurs qui sont déjà à la « traîne » en matière de droit du travail et de concurrence, alors même que la concurrence internationale n'y joue souvent pas (on ne choisit pas son restaurant ou une aide à domicile en fonction du coût relatif de la main-d'œuvre à Paris et à Taïwan). Une autre voie consiste à prendre le problème « par le haut » : à entreprendre une vaste remise à plat de l'organisation sociale et concurrentielle de certains secteurs (commerce, hôtels-café-restaurants, gardiennage, bâtiment, etc.), afin de les faire sortir de ce qui s'apparente trop souvent à une zone de non-droit, et à se donner les moyens de cette politique notamment en termes de renforcement des moyens de l'inspection du travail (accessoirement cela permettrait de réduire leurs difficultés de recrutement).

À l'heure où le travail est de plus en plus un travail cognitif (fondé sur le savoir et la connaissance), le développement de la formation permanente, au sens plein du terme, est une priorité. Faut-il pour autant souscrire à la nouvelle mode de l'OCDE et de la Commission européenne au sujet de la « formation tout au long de la vie » ? Passons sur le fait que les libéraux laissent à nouveau entendre que la main-d'œuvre devra dorénavant se former, s'adapter, bouger sans cesse dans le cadre de l'insécurité généralisée caractéristique de la « société du risque ». Il y a plus grave : au nom de la « formation tout au long de la vie », il est proposé de réduire de façon drastique la formation initiale (qu'importe puisqu'il y aura toute la vie pour se former<sup>1</sup> !), qui a le défaut de ne pas être

1. Les projections du rapport Pisani-Ferry sont ainsi basées sur l'hypothèse d'un « arrêt du processus d'allongement de la durée des études », de sorte que les « taux de scolarité des 15-19 ans et des 20-24 ans restent constants au cours de la prochaine décennie »

réductible aux besoins du capital. Simultanément, et conformément à son idéal qui est de payer le salarié que lorsqu'il sue directement pour lui, le patronat prône un désengagement massif des entreprises en matière de formation continue.

On doit, à l'inverse, soutenir que l'emploi n'est pas simplement la rémunération d'une tâche directe, il est un statut, avec des droits (à la protection sociale, à la formation, etc.) qui doivent assurer une reproduction décente de la force de travail. Mieux, à l'heure où le travail concret repose de plus en plus sur la mobilisation de symboles, savoirs et connaissances qui évoluent (et qui exigent donc plus que jamais une formation permanente), il importe justement de ne pas dissocier emploi et formation, mais de faire de cette dernière un attribut à part entière du statut de l'emploi à la charge de l'employeur<sup>1</sup>. On ne peut, en ce sens, qu'être sceptique sur les diverses propositions formulées par des non-libéraux (cf. notamment le rapport Supiot) qui visent à introduire des formules de garantie « emploi-formation » (par lesquelles le salarié se verrait reconnaître un droit à l'emploi ou à la formation). Au nom de bonnes intentions (développer le droit à la formation notamment), ces propositions risquent fort, en effet, de favoriser le désengagement du patronat en matière de financement et de formation.

*Last but not least*, quelle réponse apporter aux stratégies d'externalisation ? Avant toute chose, il convient d'être clair sur leur origine : loin de répondre à des « impératifs technologiques », ces stratégies visent avant tout à minimiser les coûts salariaux. En filialisant et sous-traitant, les groupes ont trouvé un moyen efficace pour contourner conflits sociaux, règles et statuts. Outre l'indispensable redynamisation de la négociation de branche, l'une des réponses envisageables est d'utiliser la notion de « co-activité » (cf. M. L. Morin, *op. cit.*) pour

(p. 231). Certains travaux plaident carrément pour un abaissement de la formation initiale. J. BOISSONNAT (*La fin du chômage*, Calmann-Lévy, Paris, 2001) plaide ainsi pour la suppression du bac.

1. Ce qui n'implique évidemment pas de réduire la formation à ce volet. Cf. ce qui a été dit précédemment sur la formation initiale ou sur le droit à bénéficier d'une formation continue librement choisie par le salarié (pour une éventuelle reconversion par exemple), indépendamment donc des besoins directs de l'entreprise.

renforcer les responsabilités du groupe ou du donneur d'ordre à l'égard des filiales et entreprises sous-traitantes. Selon le principe de faveur, on pourrait ainsi envisager que les droits sociaux du groupe ou du donneur d'ordre soient appliqués (dès lors qu'ils sont plus favorables) aux filiales et sous-traitants... ce qui amoindrirait évidemment l'utilité d'y recourir.

### République sociale *versus* refondation sociale

Au-delà des multiples réponses concrètes, quelle cohérence d'ensemble peut-on opposer au MEDEF et, au-delà, aux diverses variantes du libéralisme ? Si on accepte de définir la république comme un projet social construit sur l'idée que le pouvoir doit revenir au peuple, on suggérera qu'une certaine trame républicaine à ne pas confondre avec une apologie des républiques instituées telles qu'elles ont pu, par exemple, se succéder en France depuis deux siècles peut offrir cette boussole pour au moins trois raisons.

En premier lieu, elle offre une cohérence globale pour reprendre durablement l'offensive face à celle portée par le capital. Il faut insister sur ce point : les propositions du MEDEF à travers la « refondation sociale » ne sont pas seulement cohérentes entre elles, elles sont aussi et surtout parfaitement cohérentes avec la domination croissante de la finance sur l'économie. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit de remettre en cause les cadres de démocratie politique qui, pour être éminemment perfectibles, n'en n'avaient pas moins permis de construire une série de protections pour « ceux d'en bas ». Au nom de contraintes supposées inéluctables (la mondialisation, le risque, etc.), le capital cherche à soustraire au peuple, et à ses représentants élus, le pouvoir même de faire la loi, d'édicter les règles d'organisation économique et sociale. Cette dépossession se fait à la fois « par le bas » et « par le haut ». Par le bas : on a vu comment le projet de « refondation sociale » vise à faire de la loi une simple déclaration de principe, les règles substantielles en matière de travail et d'emploi étant fixées au niveau de l'entreprise où l'emprise du capital est évidemment la plus forte. Par le haut : en confiant les

principaux leviers de la politique macroéconomique à des instances supranationales (du type Banque centrale européenne, Commission européenne, OMC, etc.), par définition étrangères à toute véritable prise démocratique par le peuple. La démocratie peut dès lors être réduite à sa variante la plus faible : le respect de quelques libertés (les droits de l'homme), évidemment essentielles, mais qui se trouvent elles-mêmes largement perverties (la réduction de l'information et des élections à de simples opérations de communication commerciale) par la marchandisation croissante de toutes les relations sociales. Car l'essentiel est bien ici : il s'agit de confier au marché, et plus précisément au capital, qui joue en fait souvent contre la concurrence marchande, le soin de décider de l'essentiel. Dans sa phase actuelle de financiarisation, le capitalisme est néanmoins peut-être plus fragile qu'il n'y paraît. Avec le pouvoir croissant de la finance, s'opère en effet un basculement majeur en termes de principe de souveraineté : la souveraineté financière (une action, une voix) prend le pas sur la souveraineté citoyenne (un homme, une voix). Le capitalisme tend ce faisant à disjoindre libéralisme économique et libéralisme politique, alors même que leur jonction était au cœur de sa légitimité. Et c'est bien pourquoi la république, entendue non pas dans le sens de la défense d'un passé largement mythifié, mais comme le cadre institutionnel permettant à une démocratie forte – c'est-à-dire à la citoyenneté par laquelle le peuple exerce sa souveraineté<sup>1</sup> – de se déployer, peut permettre de reprendre durablement l'offensive face au capital.

La trame républicaine, en second lieu, peut permettre à une certaine tradition de gauche de surmonter l'une de ses failles essentielles : sa difficulté à penser la transformation sociale au-delà des rapports de production. Au nom d'une opposition

---

1. Si on prend la citoyenneté au sens plein du terme, la « mondialisation citoyenne » apparaît bien comme un concept nécessairement creux. La citoyenneté ne relève pas, en effet, du sentiment personnel (du type « je suis citoyen du monde »), elle ne peut s'exercer que si la république est établie. Dit autrement, il n'y a pas de citoyen sans république. Et c'est bien parce que les ONG et les associations n'ont pas pour vocation de représenter le peuple (elles ne représentent par définition que ceux qui y adhèrent), qu'elles ne peuvent prétendre être le siège d'une « citoyenneté mondiale en formation ».

justifiée au colonialisme et aux guerres menées au nom de la république, une large fraction de la gauche tend ainsi, et ce depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, à opposer la démocratie sociale, à conquérir au sein des entreprises, et la démocratie politique. On peut au contraire soutenir que si l'espace des rapports de production est évidemment essentiel, puisque c'est en son sein que le capital assoie sa domination, il n'en demeure pas moins que la vie sociale et politique ne s'y réduit pas et que tout projet de transformation sociale se doit justement de traiter ces autres espaces (celui de la gestion de la cité, etc.). C'est donc bien plutôt le caractère largement inachevé de la république, sur l'ensemble des domaines, qu'il convient de dénoncer et non l'idée républicaine elle-même.

En retour, et en dernier lieu, la trame républicaine peut permettre, en renouvelant la problématique autogestionnaire, de penser la transformation même des rapports de production. Le recul politique des années quatre-vingt-quatre-vingt-dix n'explique pas, à lui seul, que l'autogestion soit largement tombée en désuétude. Le caractère à certains égards trop naïf de cette belle idée a aussi joué. Plus fondamentalement, on peut considérer que l'autogestion tend à nier – en laissant entendre qu'un beau jour cette question ne se posera plus ou guère – ce qui doit, au contraire, être considéré comme une question politique à part entière : la question du pouvoir<sup>1</sup>. Nulle structure, ni *a fortiori* aucune société, un tant soit peu complexe, ne peut fonctionner sans délégation de pouvoir. Il ne s'agit donc pas de nier la question du pouvoir en elle-même, mais de poser les seules questions qui vaillent : comment le répartir, selon quelles finalités, comment le contrebalancer, le contrôler, le révoquer, etc. Or, sur ce registre, on peut considérer que les expériences républicaines, avec notamment la gestion des services publics, livrent des précieuses leçons, y compris en termes de limites (bureaucratisation, opacité, etc.) à dépasser. La souveraineté citoyenne étendue à la gestion des

1. Y. SALESSE, *Réformes et révolution : propositions pour une gauche de gauche*, Agone, Marseille, 2001 pointe une autre limite de l'autogestion : ce n'est pas seulement aux travailleurs d'une entreprise de décider du comment et pourquoi produire, mais aussi aux usagers et aux pouvoirs publics.

entreprises serait-elle efficace ? Sans pouvoir plus amplement détailler ici, on peut noter que le débat chez les économistes est loin d'être clos sur le sujet. L'un des débats récurrents, et ce depuis trente ans parmi les économistes anglo-saxons, porte sur l'efficacité comparée de la firme capitaliste et de la firme autogestionnaire<sup>1</sup>. L'argument de la complexité, avancé par certains<sup>2</sup>, pour justifier la domination du capital est, lui-même, hautement contestable. En dépit des multiples limites qui ont entravé son déploiement, la démocratie citoyenne ne s'est-elle pas avérée le système le plus efficace pour gérer des institutions (une commune, un département ou un État), souvent autrement plus complexes qu'une entreprise ? Deux siècles après la Révolution française, l'exigence d'une seconde révolution citoyenne qui serait étendue aux rapports de production peut donc permettre de reposer en des termes renouvelés la question de l'appropriation sociale. La république, est, en ce sens, non pas seulement une valeur de gauche : elle peut contribuer à construire la cohérence d'ensemble qui manque à la gauche pour passer durablement à l'offensive.

1. Thomas Coutrot, dans *Critique de l'organisation du travail*, La Découverte, Paris, 1999, présente une remarquable synthèse des termes de ce débat, de même qu'il invite la gauche – car c'est effectivement un autre trou noir de sa pensée – à repenser positivement la question du marché.

2. André Gorz, par exemple, justifia jadis ses « Adieux au prolétariat » par la conviction que le capitalisme était le système d'organisation des entreprises le plus efficace : d'où son invitation à penser la transformation sociale « au-delà » des rapports de production.

## Gestion par les licenciements ou droits nouveaux pour les salariés ?

*par Michel Husson*

« Les profits d'aujourd'hui font les licenciements d'aujourd'hui », pourrait-on dire en parodiant l'ancien chancelier allemand Schmidt. Telle est en effet la démonstration apportée par de grands groupes qui, tout en réalisant des profits importants, n'en programment pas moins des charrettes de suppressions d'emplois. Ces annonces ont frappé l'opinion, qui ne voit plus très bien quelle pourrait être la légitimité de telles décisions, dès lors que les employeurs ne peuvent plus invoquer les difficultés économiques de leur entreprise. Ce chapitre voudrait à la fois éclairer ces paradoxes, en montrer les enjeux et indiquer quelques pistes pour refonder le droit du travail de manière à restreindre l'usage du licenciement comme outil de gestion.

### **L'utopie patronale**

La meilleure façon d'entrer dans la discussion est de se demander quelle est la représentation que se fait le patronat du marché du travail idéal. Une partie de la réponse se trouve

dans un texte annexé au fameux rapport Minc<sup>1</sup>. Il s'agit de la contribution de Pierre Guillen, alors vice-président de l'UIMM. Sous le titre « Le travail indifférencié », il proposait une transformation substantielle du droit du travail, en s'appuyant sur une idée simple : il faut passer à un « régime contractuel identique au régime du travail à temps partiel, dans lequel les parties au contrat de travail peuvent discuter et fixer librement le volume de l'horaire et sa répartition [...]. Cela n'est possible qu'en faisant disparaître la notion de travail à temps plein dans la réglementation du temps de travail qui, par voie de conséquence, ferait aussi disparaître celle de travail à temps partiel, la seconde n'étant définie que par rapport à la première ». Plus de durée légale, plus de durée hebdomadaire, plus de notion d'heures supplémentaires, reste un face-à-face direct entre le salarié et l'employeur, « libres de négocier la durée du travail en fonction des besoins de l'entreprise, de la conjoncture économique et des souhaits des salariés [...], l'objectif de la négociation étant de faire correspondre les uns et les autres ».

Le temps de travail devenant un élément librement négocié du contrat de travail, il peut fluctuer dans des marges bien plus larges (10 heures par jour et 48 heures par semaine) que celles qui existent aujourd'hui. L'horaire doit être modulable « à tout moment, en fonction des nécessités du fonctionnement de l'entreprise ». De collectif, le temps de travail devient alors individuel, et P. Guillen cherche des arguments pour montrer que les salariés auraient intérêt à un tel système. On atteint là des sommets bien révélateurs de l'inconscient patronal : le salarié pourrait « avoir plusieurs employeurs avec des horaires plus ou moins importants chez chacun d'eux. Ceci ne pourrait être que sécurisant pour lui, car s'il n'y avait plus de travail chez un employeur, il risque d'y en avoir plus chez l'autre ou les autres ». Bien sûr, il subsistera quelques petits problèmes pudiquement évoqués par P. Guillen qui suggère que « les évolutions de carrière ne seront vraisemblablement plus possibles dans les mêmes conditions que nous les avons

1. Alain MINC, *La France de l'an 2000*, Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 1994.

connues jusqu'à présent ». Mais qu'à cela ne tienne, « il faudra – dit P. Guillen – que les salariés trouvent d'autres centres d'intérêt, comme par exemple l'investissement dans un mouvement associatif qui leur permette d'acquérir une reconnaissance sociale ». Mais attention, pas de jugement de valeur : « Personne ne se sentirait culpabilisé ou dévalorisé de ne pas travailler 39 heures mais 30 heures, 20 heures, ou 48 heures selon les périodes. » Oubliées les 35 heures, puisque chacun pourrait « choisir dans les temps de travail proposés sur le marché, celui qui correspond à ses besoins ». Avec ce système, il faut bien le reconnaître, l'abolition du chômage est au coin de la rue : « Les salariés travaillant 10 heures par semaine seraient des travailleurs comme les autres et non plus des quasi-chômeurs [...], les périodes d'activité seraient coupées par des périodes de non-activité qui ne seraient plus du chômage. »

La radicalité explicite de ce projet est au fondement de la « refondation sociale » du MEDEF. Le point commun de toutes ses revendications est bien de réduire au minimum les implications de la relation de travail : le patronat ne souhaite rémunérer le salarié qu'au moment où il travaille directement pour lui. L'individualisation totale de la réduction du temps de travail correspond à cet impératif, mais il en va de même pour les « réformes » que propose le patronat en matière de chômage, de maladie ou de retraites : elles tendent toutes à réduire les charges liées à ces situations de non-travail. Le patronat considère que ce n'est pas à lui de payer le travailleur quand il est malade, au chômage ou retraité. Ou bien, en tout cas, il entend réduire au maximum sa contribution en arguant par exemple de la supposée « inemployabilité » des personnes faiblement qualifiées dont le coût salarial, grevé par des charges sociales, viendrait à dépasser leur productivité individuelle. Ce faisant, le patronat cherche à défaire l'intégralité du contrat social qui lui avait été imposé au lendemain de la Libération. Tous les acquis, dont on vient de fêter le cinquantenaire (salaire minimum, conventions collectives, sécurité sociale) sont dans le collimateur.

Cette volonté de définir les effectifs de manière à peu près instantanée rencontre évidemment de considérables

résistances. Pour les contourner, le patronat cherche à distendre le lien entre employeur et employé, dans le temps, ou dans l'espace institutionnel. La sous-traitance, les contrats à durée déterminée, le temps partiel, l'intérim ou le travail indépendant doivent être considérés comme autant de moyens d'y parvenir. C'est dans ce cadre qu'il faut analyser les questions posées par les récents licenciements.

On a parlé de licenciements boursiers, ou même de « licenciements de convenance boursière », pour reprendre la formule d'un récent document d'Attac<sup>1</sup>, mais ce terme est sur le fond ambigu. La représentation qu'il suggère est certes répandue : la mondialisation des groupes et leur financiarisation ont modifié leur mode de gestion, en particulier de l'emploi. Tout fonctionne en somme à l'envers : il faut 15 % de rentabilité des fonds propres et on en déduit les effectifs. C'est l'appétit insatiable des actionnaires qui forcerait les groupes à licencier pour tenir ce fameux objectif. Cette présentation des choses est populaire, mais ne va pas complètement de soi. Elle laisse entendre qu'avant la financiarisation les groupes étaient gérés d'une manière plus favorable à l'emploi. Mais c'est une erreur de perspective qui tient à l'environnement de croissance qui caractérisait l'économie jusqu'au milieu des années soixante-dix. Sur cette période, les gains de productivité progressaient très rapidement (5 % ou 6 % par an), soit beaucoup plus vite qu'aujourd'hui, et les restructurations de l'emploi étaient considérables. La gestion de l'emploi des deux dernières décennies est plus serrée, dans la mesure où la faible croissance rend les reconversions difficiles, voire impossibles. De plus, les directions d'entreprise dont la rémunération est liée au cours de l'action (stock options) anticipent le plus souvent les désirs supposés des actionnaires en pratiquant des licenciements préventifs. On ne peut en tout cas s'en tenir à l'idée que ces transformations de la gestion de l'emploi seraient la simple traduction des

1. « Face aux licenciements de convenance boursière », <<http://attac.org/fra/asso/doc/doc58.htm>>. En dépit de cette notation critique, je m'inspire largement de la deuxième partie de ce document, à la rédaction de laquelle j'ai largement participé.

injonctions boursières, comme le montre une étude récente fondée sur un travail de terrain minutieux <sup>1</sup>.

### Le groupe comme unité économique et sociale

Le discours sur la flexibilité repose en partie sur une représentation faussée du rôle des petites et moyennes entreprises (PME), courageuses mais fragiles, et qui seraient pratiquement les seules à créer des emplois. Il faudrait donc les traiter de manière particulière en évitant de les écraser par une législation sociale trop exigeante, et par exemple alléger le passage aux 35 heures qui n'aura lieu qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les entreprises occupant moins de 20 salariés. Cette présentation intéressée ne résiste pas à l'examen. Il existe en fait peu de véritables PME qui ne soient pas partie prenante d'un groupe ou insérées dans des relations très stabilisées de sous-traitance. Dans l'industrie, on dispose de données statistiques précises qui montrent l'extension de ce que l'on convient d'appeler le partenariat <sup>2</sup>. Ainsi, plus de la moitié des entreprises industrielles de plus de 20 personnes réalisent en 1994 des travaux pour le compte d'autres entreprises, ce qui correspond à 21 % du chiffre d'affaires, et à 26 % des effectifs de l'industrie.

Une autre étude, portant sur l'ensemble de l'économie commence par démonter un artifice statistique <sup>3</sup>. La taille des entreprises variant de manière considérable, la catégorie des PME (définie comme entreprises de moins de 500 salariés) est instable, parce qu'un grand nombre d'entreprises oscillent autour de ce seuil et sont alternativement moyennes ou grandes. L'autre aspect, sans doute le plus important, est l'appartenance à un groupe. Là, les choses sont encore plus claires. Entre 1984 et 1992, les PME contrôlées par un groupe

1. S. MONTAGNE et C. SAUVIAT, « L'influence des marchés financiers sur les politiques sociales des entreprises : le cas français », *Travail et Emploi*, n° 87, juillet 2001.

2. « De la sous-traitance au partenariat », *Le 4 pages*, n° 65, mai 1996, SESSI, ministère de l'Industrie.

3. F. BOCCARA, « Emploi : mythe des PME et réalités des groupes », *Économie et Statistique*, n° 319, 1998.

ont vu leurs effectifs totaux progresser de 300 000. Les PME « indépendantes », celles qui ne sont pas contrôlées par un groupe, ont au contraire détruit 270 000 postes de travail sur cette même période. L'apparent dynamisme des PME reflète en réalité un mouvement de réorganisation de la production qui se traduit par la sous-traitance ou l'externalisation, à savoir la création d'entités spécialisées. Il correspond à une respiration entre groupes et « vraies » PME, qui se traduit par la prise de contrôle des groupes sur les petites entreprises émergentes. De plus, et à l'encontre de la vision optimiste du partenariat, les innovations de gestion, comme le zéro stock, le juste-à-temps, tendent à reporter sur les PME un certain nombre de contraintes économiques et de charges d'exploitation liées notamment au crédit interentreprise. C'est principalement leur impact financier qui explique finalement que la rentabilité puisse apparaître supérieure dans les grandes entreprises <sup>1</sup>. La volonté du PDG d'Alcatel de construire une « entreprise sans usines » illustre cette réalité du capitalisme contemporain.

Elle permet de comprendre pourquoi 85 % des licenciements économiques ne font pas l'objet de plans sociaux. La loi votée en janvier 1993 – deux mois avant les élections qui ont conduit au retour de la droite au pouvoir – dispose que l'établissement d'un « plan social » est seulement obligatoire pour les entreprises de plus de 50 salariés, à partir de 10 licenciements sur une période de moins de 30 jours. Ces seuils devraient être baissés parce que la légitimité des licenciements ne peut être appréciée qu'au niveau des groupes, ou de ce que les juristes appellent « unité économique et sociale ». Cette dimension est déjà prise en compte en matière d'accidents du travail, elle devrait traverser tout le droit du travail, en permettant une représentation des salariés en adéquation avec les formes de gestion d'un emploi de plus en plus externalisé.

1. B. PARANQUE, « Fonds propres, rentabilité et efficacité chez les PMI », *Revue d'économie industrielle*, n° 67, 1994.

## Reréglementer les formes de gestion de l'emploi

Toutes les transformations en cours du capitalisme convergent pour faire du licenciement le moyen le plus simple et le moins coûteux de dégager du *cash flow*. Deux économistes d'entreprise ont pu mettre en lumière un « bien curieux ratio » à partir de l'examen de plans sociaux<sup>1</sup>. En comparant le nombre de suppressions de postes et la dernière perte annoncée, ils trouvent un tarif à peu près constant de 200 KF par licenciement. Sans même parler des coûts humains, ce type de calcul oublie les coûts sociaux de telles décisions et illustre bien la tendance générale à l'externalisation vers la collectivité des coûts de telles pratiques, tandis que les bénéfices, eux, restent « internalisés » chez les actionnaires.

La logique de la réglementation sociale devrait être de peser sur les normes de gestion et de dissuader l'usage aveugle des licenciements. Les licenciements décidés sans autre justification que l'augmentation de la rentabilité financière ou des cours boursiers ne doivent plus être considérés comme légitimes. Le seul motif recevable devrait être celui de difficulté économique, ce qui pose évidemment la question de savoir comment en apprécier la réalité. Ce n'est pas impossible, et c'est d'ailleurs l'activité principale de nombreuses officines. On peut très bien définir une batterie d'indicateurs objectifs permettant d'évaluer les performances de l'entreprise sur le moyen terme : chiffre d'affaires et bénéfices (consolidés dans le cas des groupes), dividendes versés, stratégies industrielles, mode de gestion de l'emploi, etc.

Cette évaluation passe par une intervention publique, qui est de toute manière justifiée pour d'autres raisons. Une bonne partie des politiques publiques menées depuis une dizaine d'années s'est traduite par des allègements de charges, supposés inciter les entreprises à embaucher. Cela donne aux pouvoirs publics un droit de regard sur l'efficacité d'une telle politique. Il n'y a en effet aucune raison de pérenniser les baisses de charges, comme le fait par exemple la loi Aubry 2,

1. P. CHEVALIER et D. DURÉ, « Quelques effets pervers des mécanismes de gestion », *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, n° 36, septembre 1994.

si on ne s'est pas assuré qu'elles avaient bien l'effet supposé. Il se trouve que le Parlement vient de voter une loi relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises (loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001). Elle prévoit la création d'une commission nationale et de commissions régionales chargées d'en contrôler l'utilisation. La loi précise que « l'organisme ou l'autorité saisi peut décider, après avoir entendu l'employeur et les représentants du personnel, de suspendre ou de retirer l'aide accordée ; le cas échéant, il peut en exiger le remboursement. Il en apprécie l'utilisation en fonction notamment de l'évolution de l'emploi dans l'entreprise considérée ; ou des engagements formulés par le chef d'entreprise pour bénéficier de ces aides ; ou des objectifs avancés par les salariés et leurs organisations syndicales ». Ces commissions pourraient se voir attribuer la mission d'apprécier de manière globale le bon usage des aides publiques et la licéité de licenciements annoncés.

On le voit, ces propositions sont loin des très modestes modifications de la définition du licenciement économique apportées par la loi de modernisation sociale. Intégrant simplement la jurisprudence actuelle de la Cour de cassation, on peut craindre que cette nouvelle rédaction ne permette pas de réduire les marges de manœuvre des employeurs en matière de licenciement.

## Augmenter le coût des licenciements

Pour faire du licenciement l'ultime recours, il faut prendre la question sous l'angle de la dissuasion, en appliquant un principe « licenciement-payeur ». Ponctuellement, cela consiste à augmenter significativement les indemnités de licenciement, au-delà des pratiques usuelles des entreprises que la loi Guigou s'est bornée à ratifier. Une pression plus durable pourrait être exercée par un reprofilage des cotisations sociales selon une logique de « bonus-malus » qui viserait à pénaliser les entreprises qui recourent de manière abusive aux licenciements, aux contrats à durée déterminée et à l'intérim ou qui poussent leurs salariés à démissionner. Elles devront acquitter

des taux de cotisations plus élevés que celles qui ont un comportement responsable. Pour ne prendre qu'un exemple, le site de Sochaux comptait 4 700 intérimaires en avril 2001, soit le quart des effectifs<sup>1</sup>. Des situations aussi surréalistes devraient être rendues impossibles.

Les groupes auxquels appartiennent – ou dont dépendent – les entreprises qui licencient doivent assurer le reclassement sur des emplois équivalents, et cela avec une obligation de résultat, et pas seulement de moyens. Le respect de cette obligation doit être contrôlé par les comités d'entreprises élargis, et toute proposition de reclassement sur un emploi différent doit s'accompagner d'une obligation de formation.

Si ces mesures dissuasives échouent, on peut imaginer une « restitution sociale » des actionnaires des entreprises prospères, celles qui distribuent des dividendes<sup>2</sup>. Elle serait évaluée en fonction des rémunérations des travailleurs licenciés. Pour donner un ordre de grandeur, les seuls dividendes versés en 2000 aux actionnaires de Danone permettraient de payer le salaire intégral des 1 803 salariés licenciés pendant quinze ans.

### **Promouvoir les alternatives aux licenciements**

Au-delà des mesures dissuasives, il faut utiliser toutes les occasions de promouvoir d'autres solutions que le licenciement. La principale alternative aux réductions d'effectifs, c'est la réduction du temps de travail. À taux de croissance de la production donné à moyen terme, les gains de productivité conduisent à une réduction du nombre d'heures travaillées qui, à son tour, peut se résoudre en suppressions d'emplois ou en baisse de la durée du travail. C'est cette option qu'il faut favoriser.

Dans l'immédiat, on pourrait actualiser le fameux « amendement Michelin » – paradoxalement invalidé par le Conseil

1. S. BEAUD et M. PIALOUX, « Émeutes urbaines, violence sociale », *Le Monde diplomatique*, juillet 2001.

2. Cette idée, défendue par Jacques Nikonoff, a inspiré la proposition de loi Desalange (n° 2061, du 22 décembre 1999).

constitutionnel pour défaut de radicalité parce qu'il ne prévoyait pas de sanction pour les entreprises fautives –, et interdire purement et simplement tout licenciement dans une entreprise dont l'horaire hebdomadaire de travail dépasserait encore les 35 heures. Le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les 35 heures s'appliqueront à toutes les entreprises du secteur privé. On pourrait difficilement tolérer qu'elles licencient avant d'avoir cherché à réduire la durée hebdomadaire de travail de leurs salariés.

Mais la réduction du temps de travail, qui est une des formes que peut prendre le partage des gains de productivité entre salariés et employeurs, doit rester un processus continu permettant ainsi d'envisager un retour effectif au plein-emploi. Le passage aux 39 heures en 1982 s'était suivi d'un blocage de la durée moyenne du travail, une fois que celle-ci avait rejoint la durée légale. Il ne faut pas recommencer la même erreur et postuler que le mouvement de réduction du temps de travail s'arrête aux 35 heures. Un dispositif nouveau doit être mis en place, dans lequel les aides publiques éventuelles seront – à la différence de la loi Aubry 2 – strictement conditionnées à la création d'emplois ou à leur maintien dans les entreprises en réelle difficulté.

Lorsque des actionnaires refusent d'assumer leurs responsabilités vis-à-vis d'une entreprise, les pouvoirs publics pourraient aider à sa reprise sous forme d'une appropriation sociale étendue. Cette solution hétérodoxe doit être systématiquement explorée. Dans le cas d'AOM, par exemple, on pourrait tirer les conséquences, d'une part de l'inefficience de ce pôle privé vis-à-vis du pôle public représenté par Air France et, d'autre part, de l'incompétence des propriétaires, notamment un certain Ernest-Antoine Seillière. Pourquoi alors ne pas considérer la possibilité d'un pôle public élargi réorganisant ces compagnies de manière rationnelle et coopérative ? À quel point d'alignement sur le dogme néo-libéral en est-on arrivé pour que cette perspective ne soit même pas évoquée ?

Dans d'autres secteurs, on pourrait imaginer une reprise sous forme coopérative par les salariés, si ceux-ci le souhaitent majoritairement. Dans ce dernier cas, des remises de dettes, des lignes de crédits à taux préférentiel et des subventions financées par un redéploiement des aides publiques (et visant

notamment à la formation de gestionnaires) doivent être proposées au collectif de travail. Cela pourrait donner un autre contenu et un nouvel élan à une économie solidaire démocratique qui s'est vue gratifiée d'un secrétariat d'État.

### Des droits pour les salariés

Sans même parler de nouveaux droits, le minimum serait d'adapter le droit du travail aux nouvelles formes d'organisation. Encore une fois, la sous-traitance, la filialisation, les contrats précaires ou les « faux indépendants » ne sont pas les conséquences inévitables des nouvelles technologies. Ce sont, avant tout, des moyens, pour les entreprises, d'échapper à leurs obligations d'employeurs. Le recours à la sous-traitance permet par exemple aux entreprises donneuses d'ordres d'externaliser leurs obligations en matière de licenciement économique, qu'il s'agisse de la décision de licenciement elle-même ou de ses conséquences en termes d'indemnités ou d'obligation de reclassement. De ce point de vue, des dispositions ne s'appliquant qu'aux grandes entreprises ne correspondent pas à la réalité de la vie des affaires.

Le droit de la « coactivité » – qui existe de façon partielle pour les accidents du travail – consiste à accorder aux travailleurs qui dépendent économiquement d'une entreprise (même en l'absence de contrat de travail formel) les mêmes droits que ses salariés directs en matière de représentation, de formation professionnelle, et de conventions collectives. Il faut donc instituer un comité d'entreprise élargi à la représentation des entreprises sous-traitantes<sup>1</sup> qui devrait pouvoir émettre un avis suspensif de toute décision non suffisamment étayée. Il devrait pouvoir inclure, selon les cas, les associations d'usagers ou de consommateurs, et les associations compétentes dans le domaine d'activité de l'entreprise<sup>2</sup>.

1. Pour reprendre l'une des recommandations du rapport Bélorgey-Fouquet, *Minimas sociaux, revenus d'activité, précarité*, Commissariat général du plan, La Documentation française, Paris, 2000.

2. C.-E. TRIOMPHE, « Des restructurations en panne de modèle social », *Les Échos*, 24 avril 2001.

Une autre adaptation nécessaire à l'organisation des entreprises concerne le droit à l'information. Les salariés doivent avoir accès à l'information sur le groupe dont fait partie l'entreprise, à la comptabilité analytique permettant de suivre les résultats par établissements et types d'activité, et enfin à tout ce qui pourrait éclairer la recherche de solutions alternatives, ou aider à l'inventaire des possibilités de reclassement. Et pourquoi ne pas accorder au comité d'entreprise les mêmes prérogatives qu'aux actionnaires minoritaires en matière d'intervention dans la vie sociale : participation aux assemblées, droit de vote, éligibilité, dépôt de projets de résolution ?

Ces améliorations seraient bénéfiques, mais elles doivent être complétées par un véritable droit suspensif évitant que ces divers dispositifs n'interviennent qu'après coup. La jurisprudence a progressé en certains domaines, avec par exemple la décision de justice imposant à La Samaritaine la réintégration de salariés abusivement licenciés. Mais il faudrait, de manière préventive en quelque sorte, que soient introduites de nouvelles dispositions législatives permettant de suspendre les licenciements pendant une période suffisante pour que les instances de représentation des salariés contestent leur caractère licite devant les tribunaux.

### Vers un contrat salarial élargi

Tout licenciement est un préjudice et un drame humain. Les récents mouvements sociaux ont réactualisé des propositions radicales tendant à interdire le recours aux licenciements. Pour un patronat, lui-même très radicalisé (en sens inverse) et qui rêve d'un contrat de travail-minute, cette mesure équivaut à une « fonctionnarisation » totale de l'économie. La perspective du plein-emploi ne signifie cependant pas que la société puisse fonctionner sur le principe d'une préservation absolue des emplois tels qu'ils existent à un moment donné. Cependant, les risques et les conséquences de cette nécessaire fluidité ne doivent pas être assumés par les salariés victimes des restructurations. Il convient donc, immédiatement, d'assurer la continuité de leurs salaires et de leurs droits sociaux. C'est

la responsabilité de l'assurance-chômage et des pouvoirs publics.

On peut ensuite concevoir différents systèmes. Dans le temps, on peut imaginer un système de maintien du contrat de travail s'inspirant du système italien dit de la « *cassa integrazione* ». Plus largement, il faut aller vers un statut du salarié qui lui garantisse la continuité de son revenu lors d'une situation de hors emploi. Cette continuité de revenu serait assortie de possibilités de formation afin de favoriser son reclassement qui ne pourrait se faire qu'à niveau de qualification égal ou supérieur. Il s'agit donc d'élargir le périmètre du contrat de travail qui doit porter sur un ensemble de situations non directement liées au travail et/ou à un contrat de travail précis. Le droit capitaliste d'embauche et de débauche serait ainsi assorti du devoir de contribuer au maintien du revenu et à la formation des travailleurs provisoirement non employés.

Un tel système qui met en place un contrat à durée indéterminée (CDI) élargi peut être financé par l'ensemble des entreprises qui mutualiseraient les risques liés au hors emploi. La gestion de tels systèmes de mutualisation ne pourrait être du seul ressort d'une entreprise, mais elle ne devrait pas non plus être uniquement étatique. Elle devrait donc être assurée par des institutions paritaires ou des réseaux cogérés, réunissant entreprises, associations, collectivités et organismes de formation au niveau des branches, des régions ou territoires, et insérées dans un cadre juridique national. Il s'agit donc de mettre en place une véritable sécurité sociale élargie dans ses buts et renouvelée dans son fonctionnement.

La résurgence des luttes sociales est venue réactualiser la réflexion sur ces propositions radicales, à partir d'un refus des licenciements abusifs. Si la loi sur la modernisation sociale n'a pas réussi à intégrer ces avancées, les mobilisations récentes seront un point d'appui important pour la résistance à la prochaine vague de licenciements qui va immanquablement accompagner le retournement de conjoncture.

## 10

---

### Une économie soutenable

*par Jean-Marie Harribey*

Le xx<sup>e</sup> siècle s'est achevé sur fond de réorganisation complète du capitalisme. La crise structurelle des années soixante-dix avait été marquée par une chute des taux de rentabilité du capital et d'accumulation. Le rétablissement des profits fut obtenu par la précarisation du salariat, la montée du chômage et la compression des salaires relativement à l'évolution de la productivité. La liberté totale de circuler accordée aux capitaux accéléra le mouvement de financiarisation qui signifie la subordination de l'économie aux exigences immédiates de valorisation des titres et de versement de dividendes aux actionnaires. Les conséquences sociales sont la recrudescence de la pauvreté à l'intérieur des pays riches et l'impossibilité d'éradiquer la misère dans les régions les plus déshéritées soumises aux pressions des capitaux privés ou des organismes internationaux imposant des plans d'ajustement structurel. Dans le même temps, sont apparues les conséquences écologiques d'un développement économique mû par la seule recherche du profit, sans aucun égard pour les écosystèmes ni pour le bien-être des générations futures : épuisement des ressources non renouvelables, pollutions de toutes sortes, déséquilibres climatiques, catastrophes agricoles,

industrielles ou maritimes sont directement liés à l'évolution d'un système économique inhumain et véritablement contre-nature.

Malgré cette double impasse sociale et écologique, le XXI<sup>e</sup> siècle avait commencé dans un climat d'euphorie. Une « nouvelle économie » était née : une révolution informationnelle bouleversait les processus productifs au point de promouvoir une production ne nécessitant plus d'avoir recours à la transformation de la matière, la productivité faisait un bond, les richesses foisonnaient grâce à des secteurs nouveaux où les *start up* créaient de la valeur à partir de rien, surtout sans travail devenu inutile. Et, pour couronner le tout, le capital avait devant lui un espace infini d'accroissement dans lequel chacun était invité à prendre sa part *via* la Bourse ; dès lors, la lutte des classes était bel et bien morte et enterrée.

L'euphorie fut de courte durée et les incantations à la croissance économique ont repris en oubliant les recommandations en faveur d'un développement soutenable ou durable. Ce concept prend en compte « les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs<sup>1</sup> ». Il fut officialisé par les nombreuses conférences internationales de l'ONU depuis celle de Rio de Janeiro en 1992. Adopté formellement par la plupart des gouvernements, il tarde cependant à trouver une application pour deux raisons principales. D'abord, pris au pied de la lettre, un développement soutenable n'est pas compatible avec la logique de l'accumulation du capital. Ensuite, les écarts de développement dans le monde sont trop importants pour qu'un consensus se dégage facilement sur les priorités à retenir : les élites des pays émergents sont réticentes à accepter des normes environnementales qui freineraient le développement rapide de leurs pays et donc leur propre enrichissement, tandis que les pays riches se dispenseraient d'accomplir les plus gros efforts pour lutter contre les pollutions.

Tous les projets de traités internationaux et résolutions se réfèrent désormais au développement durable mais non sans

ambiguïtés. Personne ne sait plus ce qui doit être durable : ce développement socialement et écologiquement dévastateur et qui dure déjà dans les pays riches depuis deux siècles, ou bien un développement qualitatif d'une tout autre nature ? « Notre niveau de vie n'est pas négociable », affirmait brutalement le président Bush à Rio en 1992 en réponse au « notre mode de vie doit être révisé » du rapport Brundtland. Tel est bien l'enjeu : élaborer un mode de vie qui soit soutenable pour les générations présentes et futures<sup>1</sup>. Ce chapitre en éclaire trois aspects. Pourquoi la croissance économique capitaliste conduit-elle à une impasse à long terme ? En quoi le modèle libéral de gestion de la planète est-il dangereux ? Vers quelles finalités de la production et du travail se diriger ?

### L'impasse de la croissance capitaliste à long terme

Le développement économique impulsé par le capitalisme se heurte à des contraintes écologiques jusque-là ignorées ou sous-estimées et qui ne sont pas encore intégrées dans la réflexion et l'action politiques. Au mieux, des professions de foi en soutenabilité sont affichées publiquement de manière très générale, notamment sous la pression d'une opinion traumatisée par des crises du type de la vache folle ou des marées noires, mais sans qu'elles infléchissent véritablement l'ensemble des orientations économiques, en matière de politique industrielle, de politique énergétique, de modèle agricole ou de mode de transports. Faire comme s'il était encore possible de mener sur de longues périodes une croissance forte de la production, quels que soient la qualité de celle-ci, l'ampleur des déchets qui en résultent, son caractère privé ou public, marchand ou non, etc., ne peut que conduire à l'approfondissement de la crise écologique. Si les préoccupations du long terme ne commencent pas à être intégrées dans les

1. G. H. BRUNDTLAND, *Notre avenir à tous*, Rapport de la CMED, Fleuve, Montréal, 1987, p. 51.

1. Voir J.-M. HARRIBEY, *Le développement soutenable*, Paris, Economica, 1998 et « Nouvelle économie ou nouvelle idéologie ? », *Le Passant Ordinaire*, n° 33, février-mars 2001.

politiques de court et moyen terme, les premières n'ont aucune chance d'être prises en compte un jour.

L'échec de la conférence de l'ONU à La Haye en novembre 2000 sur les changements climatiques montre qu'il deviendra de plus en plus difficile de poursuivre une augmentation de la consommation d'énergie qui reste liée – malgré une baisse de l'intensité énergétique de la production<sup>1</sup> – à la croissance économique, et, simultanément, de contenir, sinon éviter, le changement du climat. À Kyoto en 1997, 38 pays industrialisés s'étaient engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 5,2 % en 2012 par rapport à 1990. Or, ces objectifs sont déjà compromis puisque les principaux pays avaient dépassé en 1998 de 6 % à 11 % leur niveau de 1990. Le refus américain de faire aboutir le protocole de Kyoto aggrave encore la situation. L'Union européenne qui devait réduire de 8 % ses émissions ne pourra faire mieux qu'une réduction de 1,4 % si la tendance actuelle n'est pas modifiée<sup>2</sup>.

Le risque d'épuisement de certaines ressources naturelles ne peut plus être considéré comme le symptôme d'une peur malthusienne. Refuser de le prendre en compte constituera de plus en plus un déni de réalité. Appeler de ses vœux et promouvoir une croissance forte sans examiner les répercussions qu'elle peut avoir sur l'état de la planète ne peut que conduire dans l'impasse, tant pour les populations les plus démunies actuellement que pour les générations futures.

La croissance soutenable et durable dont parlent beaucoup de rapports officiels<sup>3</sup> n'a rien à voir avec son caractère supportable ou non à long terme, mais traduit le souhait qu'elle dure le plus longtemps possible, à des taux que le monde capitaliste n'a d'ailleurs jamais connus dans la durée<sup>4</sup>, ou qu'elle se déroule sans inflation grâce au niveau élevé d'un taux de

chômage dit naturel. Une telle vision contribue à délégitimer davantage la notion même de développement économique dont les dégâts se révèlent de plus en plus dévastateurs parce que les progrès de la productivité du travail ne sont envisagés que pour perpétuer indéfiniment l'augmentation de la production, à partir d'une conception du progrès assimilé à la hausse de la consommation marchande.

Le développement de l'emploi et la résolution de tous les problèmes sociaux sont traditionnellement vus exclusivement à travers la problématique de la croissance économique que partagent, au-delà de leurs différences, le keynésianisme et le libéralisme. Les deux variantes de cette problématique sont inadaptées aux conditions matérielles actuelles du développement humain, car contraires à une conception du bien-être orientée vers la qualité de la vie et répondant aux exigences de justice et de solidarité. Certes, la variante keynésienne et la variante libérale ne peuvent être renvoyées dos à dos car la première a joué un rôle important jusqu'à une date récente pour dénoncer le dogme de l'austérité, tant salariale que budgétaire et monétaire, appliqué par tous les gouvernements européens sous les exhortations de l'OCDE, des banques centrales indépendantes et plus récemment de la Banque centrale européenne, et sous l'œil menaçant des marchés financiers. De plus, les nombreuses créations d'emplois de 1998 à 2000, en Europe et particulièrement en France, ont démenti l'idée selon laquelle tout lien serait rompu entre croissance et emploi et entre politique macroéconomique en faveur de la croissance et de l'emploi. Néanmoins, beaucoup d'éléments pèsent pour prendre des distances avec la problématique exclusive de la croissance et poser le problème social non plus seulement en termes de niveau de richesses à produire mais davantage en termes de qualité de la production et de répartition des richesses produites, et, plus précisément, en termes de répartition des gains de productivité. L'exceptionnelle croissance des États-Unis pendant la décennie quatre-vingt-dix, que tous leurs concurrents enviaient, s'est révélée très coûteuse en termes de pollution et, de plus, sa fragilité apparaît ouvertement en 2001 car elle repose sur un modèle « social » qui affiche sa préférence pour la finance.

1. OCDE, *Perspectives de l'environnement*, Paris, 2001, p. 23.

2. CCE, *Rapport au titre de la décision 1999/296/CE du Conseil relative à un mécanisme de surveillance des émissions de CO<sub>2</sub> et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté*, COM (2000) 749 final, Bruxelles, p. 7 et 27.

3. J. PISANI-FERRY, *Plein-emploi*, Rapport du CAE, La Documentation française, Paris, n° 30, 2000, p. 79 et 105.

4. A. MADDISON, *L'économie mondiale, 1820-1992, Analyse et statistiques*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Paris, 1995.

## Le danger du modèle libéral de gestion de la planète

En matière d'environnement, la croyance libérale aux vertus du marché est similaire à celle qui prévaut en matière de lutte contre le chômage. Les prix qui se forment sur le marché ne tiennent pas compte des effets (les externalités) négatifs : le prix du porc ne contient aucune contrepartie de la pollution des nappes phréatiques. Que faire pour réintroduire (internaliser) le coût de la réparation du dommage dans les coûts de production et les prix ?

Le premier moyen est d'imposer une taxe en vertu du principe du pollueur-payeur. L'optimum est de nouveau atteint lorsque l'écotaxe vient se fixer au niveau de l'écart entre le coût privé et le coût global intégrant le coût des dommages infligés à la collectivité. En modifiant les prix relatifs des produits, elle corrige l'affectation des ressources de façon à retrouver une situation optimale. Les taxes étant répercutées sur le prix du produit final vendu au consommateur, celui-ci est invité à réorienter ses choix.

Un autre moyen est de créer un nouveau marché sur lequel les entreprises échangeraient des droits de polluer émis par les autorités nationales ou internationales. Le marché, coupable d'avoir négligé la nature, retrouverait sa vertu en répartissant au mieux sur la planète les droits de polluer. Comment cette proposition est-elle justifiée par les libéraux<sup>1</sup> ? Dans un système concurrentiel, les agents économiques échangent biens, services et permis de polluer jusqu'à ce que plus aucun n'y trouve avantage sans nuire à un autre. Le marché n'avait pas produit spontanément la pollution zéro à cause de l'absence de propriété privée sur les biens naturels. En instaurant des droits de propriété sur l'atmosphère, l'eau et les océans, leurs propriétaires sauront les préserver. Mais comment privatiser l'air ? La trouvaille libérale consiste à créer des droits d'utilisation au travers de droits de polluer qui équivalent à des droits temporaires de propriété.

1. R. H. COASE, « The problem of social cost », *The Journal of Law and Economics*, 3<sup>e</sup> année, 1960.

Si un marché de droits à polluer est créé, ceux-ci auront un prix qui, comme tout prix, sera relatif à d'autres prix. La théorie économique orthodoxe affirme que les prix relatifs des biens se fixent en proportion des satisfactions marginales relatives retirées de leur usage. Ce qui implique de pouvoir mesurer leur utilité respective. Or, c'est impossible. Comment, *a fortiori*, mesurer l'utilité de l'air, celle du climat, etc. ? Les ressources indispensables à la vie ne ressortissent pas à l'économie, mais à des valeurs qui se situent dans l'ordre de l'éthique et de la politique. Toute justification économique de leur appropriation privée est donc une imposture intellectuelle.

Mais l'absence de droits de propriété n'est-elle pas pire que leur présence puisque tout le monde peut polluer sans restriction ? D'abord, les libéraux confondent absence de propriété et propriété collective, et, en prônant la privatisation des biens collectifs et du patrimoine inaliénable de l'humanité, ils ouvrent un nouveau champ à l'accumulation du capital par la dépollution de ce qui aura été pollué auparavant. De plus, quand il n'y a pas de solution du côté de l'économie, il faut en chercher du côté de la politique, c'est-à-dire du débat démocratique qui, seul, peut faire reculer le tout nucléaire, le tout camion et le tout McDo. Le marché ne peut pas conduire à une solution collective optimale et la préservation des conditions de la vie sur la terre sera le fruit d'une construction sociale consciente et non laissée au hasard ou aux caprices de la Bourse.

Cela conduit à douter fortement de la légitimité de l'évaluation monétaire des éléments naturels et de la légitimité de cette mesure par le coût monétaire de la réparation des dégâts. D'autant plus que le principe du pollueur-payeur, *a priori* tout à fait défendable, peut s'opposer au principe de précaution. En effet, la compensation monétaire d'un dommage causé à la nature n'intervient que lorsque la capacité naturelle des écosystèmes à assimiler les déchets est dépassée. Et cela contribue à abaisser ce seuil pour la suite, dans un processus de détérioration inexorable parallèle à la compensation monétaire.

L'impossibilité d'évaluer monétairement les éléments naturels non produits, autrement qu'en calculant le coût de production de leur exploitation économique ou le coût de production de la réparation des dommages qui leur sont causés, s'explique parce que la nature n'a pas de valeur économique intrinsèque, contrairement à ce que prétendent les économistes néo-classiques qui feignent de s'offusquer que l'économie politique classique ait délaissé la « valeur » de la nature. Si la lumière du soleil, l'air et l'eau purs, ou toute autre ressource, conditionnent la vie, et si l'on part de l'idée qu'ils auraient une valeur économique intrinsèque, alors celle-ci ne pourrait être qu'infinie. Or, une valeur économique ou un prix infinis pour des biens ou services disponibles sont des non-sens. Une telle erreur peut être commise parce que la distinction entre valeur d'usage et valeur d'échange est rejetée par les économistes néo-classiques qui assimilent les deux notions, sans voir que la valeur d'usage est une condition nécessaire de la valeur d'échange mais que la réciproque n'est pas vraie. La lumière du soleil possède une valeur d'usage indispensable pour faire pousser du blé et, pourtant, le prix du blé ne contient pas la « valeur » d'échange de la lumière solaire qui n'a aucun sens. Le lait bu par le nourrisson au sein de sa mère a une valeur d'usage mais n'a pas de valeur d'échange, tandis que le lait en poudre mis dans le biberon a une valeur d'usage et une valeur d'échange. Ainsi, Aristote, Smith, Ricardo et Marx avaient bien pressenti que toute richesse n'était pas nécessairement valeur.

De ce fait, un prix de droit de polluer éventuel ne serait pas un prix économique qu'un marché omniscient fixerait ; ce serait obligatoirement un prix socio-politique qui résulterait de la norme de pollution à ne pas dépasser retenue par la société, et cette norme elle-même refléterait les rapports de forces dans la société, les représentations collectives et les systèmes de valeurs.

## Quelles finalités de la production et du travail ?

Le capitalisme est fondé sur l'exploitation de la force de travail. Mais, sans l'exploitation aveugle de la nature, la première n'aurait pas eu de support matériel. La lutte pour un mode de vie soutenable à long terme contient donc deux aspects indissociables, social et écologique, car ce sont les plus pauvres qui, partout, souffrent le plus d'une mauvaise alimentation, de la pollution urbaine et des manques d'eau potable, de logements, de soins ou d'éducation. Se trouvent ainsi posées les questions des finalités que la société détermine pour le travail humain et l'activité productive, et celles de la répartition équitable des richesses produites ou bien puisées dans la nature.

La définition du développement qui sert de référence, que l'on doit à François Perroux, est incohérente. Celui-ci disait que la croissance économique était une condition nécessaire mais non suffisante du développement humain. Or on ne peut pas simultanément prétendre que la croissance et le développement se différencient par les aspects qualitatifs que le second comporte, et dire qu'à partir d'un certain seuil de croissance, celle-ci engendre, par effet de diffusion, des retombées bénéfiques à tous les êtres humains : la croissance, condition nécessaire, se transformant avec le temps en condition suffisante du développement, la distinction entre les deux notions devient alors sans objet.

Certains auteurs découvrent aujourd'hui que le PIB est un indicateur ne prenant en compte que les productions monétaires, laissant de côté les autres richesses et, au contraire, intégrant bon nombre de nuisances<sup>1</sup>. Mais cela est connu depuis la distinction entre valeur d'usage et valeur, et leur tort est d'imputer la responsabilité des tares des indicateurs monétaires aux penseurs (Smith et Marx notamment) qui en ont fourni l'élément fondamental de la critique.

1. Voir D. MÉDA, *Qu'est-ce que la richesse ?*, Aubier, Paris, 1999, et P. VIVERET, *Reconsidérer la richesse*, Rapport d'étape de la mission « nouveaux facteurs de richesses » au secrétaire d'État à l'Économie solidaire, Paris, 2001.

La richesse ne se réduit pas au PIB, mais le travail domestique et les besoins de paix, de solidarité, de liberté, de démocratie et les activités les satisfaisant ne peuvent et ne doivent être mesurés monétairement pour compléter le PIB. En somme, l'indicateur du PIB n'est pas faux. Il représente la valeur monétaire, c'est-à-dire une (petite) partie de la richesse. Le travail est bien le seul facteur susceptible de donner de la valeur monétaire, mais il y a du travail qui aboutit à des valeurs d'usage sans valeur d'échange et, en plus, il y a des richesses (non économiques) qui échappent au champ du travail.

La confusion règne au sujet du productivisme très souvent défini comme la production sans autre finalité qu'elle-même. Or, le productivisme n'est pas la production sans cesse croissante de valeurs d'usage mais de valeurs marchandes susceptibles de valoriser le capital. La preuve en est que les capitalistes cessent d'investir lorsque leurs perspectives de profit s'amenuisent. Il s'ensuit que le renoncement à la croissance productiviste n'est pas un renoncement au progrès humain. La croissance souhaitable est celle des services qualitatifs dont les besoins sont immenses comme l'éducation ou la santé, et celle des biens et équipements nécessaires à leur réalisation. La croissance dont il serait raisonnable de commencer immédiatement la décélération est celle qui porte le plus atteinte à l'environnement (transports individuels, agriculture intensive) ou qui ne profite qu'à une minorité de privilégiés dans le monde (plutôt l'eau potable gratuite pour tous que le téléphone portable). La question du rythme de la croissance est donc inséparable de celle de son contenu qualitatif et de sa répartition.

La décision d'affecter à telle ou telle priorité les gains de productivité relève d'un choix collectif dans lequel le point de vue et l'intérêt des « sans » – sans emploi, sans qualification, sans logement, voire sans terre, sans eau, sans soins ou sans éducation – seraient privilégiés, et qui, en aucun cas, ne devraient être soumis à la logique de la rentabilité et laissés à l'arbitraire du marché. Fixer comme objectif le plein-emploi en répartissant le travail à accomplir entre tous est révélateur d'une certaine conception du travail et de sa place dans la société, de la répartition des richesses issues de ce travail et du

mode de développement dans lequel elles sont produites. En bref, l'objectif du plein-emploi et l'utilisation des gains de productivité renvoient aux rapports sociaux à transformer au nom d'une certaine exigence de justice, tant à l'égard des laissés pour compte aujourd'hui qu'à celui des générations futures.

Imaginer un modèle de développement humain qualitatif et équitable implique de reformuler les choix concernant la propriété et les relations entre les sphères marchande et non marchande. Le libéralisme et le social-libéralisme considèrent l'activité marchande comme la seule productive et l'activité non marchande comme parasitaire, l'emploi dans la première ayant seul une légitimité. En réduisant la valeur d'usage à la valeur d'échange, les libéraux concluent que le bien-être ne peut passer que par la maximisation de la valeur d'échange, c'est-à-dire par la marchandisation du monde et le recul des services publics. L'improductivité des activités non marchandes et l'éviction des activités privées par les activités publiques font partie des mythes propagés par le libéralisme. Autant de mythes, autant de mystifications. L'activité capitaliste produit des marchandises constituant de la valeur marchande dont une partie – le profit – est appropriée par les propriétaires du capital. Au contraire, par convention sociale, l'activité publique ne produit pas de valeur marchande ni de profit appropriable, mais elle produit des valeurs d'usage, c'est-à-dire de la richesse utile socialement.

La réhabilitation des services non marchands ainsi que des services publics ayant un caractère marchand est donc un élément essentiel de la promotion d'un mode de vie soutenable. Parce que le développement de la santé, de l'éducation, de la culture, de transports collectifs, etc., contribue à une amélioration décisive du bien-être des populations qui ne se réduit pas à une évaluation monétaire. Et aussi parce que la sauvegarde et l'extension de ces services sont des moyens en faveur d'une plus grande solidarité et d'une cohésion sociale renforcée qui ouvrent la voie à une transformation des rapports sociaux.

À côté de l'élargissement du secteur non marchand et des services publics, l'imposition de normes de qualité dans

l'agriculture et l'industrie, la répartition équitable des gains de productivité et leur affectation prioritaire en réduction du temps de travail, au fur et à mesure que les besoins fondamentaux sont satisfaits pour tous, sont autant de moyens de desserrer les contraintes de la croissance économique sur l'environnement. Si le découplage du progrès humain et de la croissance – qui ne peut être éternelle – est amorcé dans les pays riches, alors l'accès des populations les plus pauvres dans le monde aux ressources naturelles sera moins difficile et la croissance nécessaire à la satisfaction de leurs besoins essentiels sera davantage possible. L'affirmation de nouvelles solidarités internationales entre les peuples est à ce prix.

Cependant, la déconnexion progressive entre progrès humain et croissance économique est infaisable au sein d'un système dont la raison d'être est l'accumulation infinie du capital. Il s'agit donc bien de préparer une économie soutenable qui serait un après-capitalisme. Dès lors, la réflexion économique ne peut plus être séparée des choix d'organisation sociale. Libéralisation du travail, appropriation et marchandisation du vivant d'une part, et libération du travail et insertion de l'activité humaine dans la biosphère d'autre part forment aujourd'hui les deux termes d'une alternative cruciale pour l'avenir de l'humanité. Une économie soutenable est-elle une utopie irréaliste ? Beaucoup moins que de croire qu'il est possible de perpétuer un monde d'inégalités, d'aberrations sociales et écologiques, de violences et de mépris de la vie. S'orienter vers une société plus respectueuse des êtres humains, plus économe des ressources naturelles, plus frugale peut-être et donc moins grosse – ou obèse – de PIB, mais plus riche en temps libéré, est le seul pari réaliste.

Il est vraisemblable qu'une économie soutenable implique une transformation des rapports sociaux, vieille utopie de l'avant-dernier siècle toujours aussi actuelle, et la reconstruction d'un imaginaire autour d'autres valeurs que celle de l'accumulation.

## La Fondation Copernic

---

La Fondation Copernic a été créée en octobre 1998 à l'initiative de 331 chercheurs, universitaires, militants associatifs, culturels, syndicalistes ou politiques.

Son appel fondateur constate que « le libéralisme est toujours là et n'a pas en réalité cessé d'occuper des positions décisives. Qu'il imprègne aujourd'hui toute la pensée de la droite est dans l'ordre de choses. Qu'il influence encore largement la gauche est plus préoccupant ».

La Fondation Copernic se bat donc sur le plan intellectuel « pour remettre à l'endroit tout ce que le libéralisme fait fonctionner à l'envers » avec un double objectif : d'une part, faire une critique serrée des présupposés du libéralisme et de ses orientations ; d'autre part, aider à la construction de propositions alternatives visant à transformer profondément notre société.

Fondation Copernic  
BP 32  
75921 Paris Cedex 19  
tél : 01 42 03 03 13  
e-mail : copernic2@wanadoo.fr

## PAGES DE FIN

in Fondation Copernic , *Un social-libéralisme à la fran*

**La Découverte** | *Cahiers libres*

**2001**  
**pages 205 à 211**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/un-social-liberalisme-a-la-francaise---page-205>.  
-----

Pour citer cet article :

-----  
« Pages de fin », in Fondation Copernic , *Un social-libéralisme à la franç*  
*La Découverte* « Cahiers libres », 2001 p. 205-211.  
-----

## Les auteurs

---

CATHERINE BLOCH-LONDON est sociologue. Auteur de « Les normes de temps de travail à l'épreuve des négociations : le cas des lois Aubry de réduction de la durée du travail », dans *Travail et Emploi*, n° 83, La Documentation française, juillet 2000.

PERRE CONCIALDI, économiste, est membre du RAI (Réseau d'alerte sur les inégalités). Auteur de « La protection sociale et le rapport Bélorgey », in J.-M. BÉLORGEY, *Refonder la protection sociale*, La Découverte, Paris, 2001.

THOMAS COUTROT est économiste. Auteur de *Avenue du plein-emploi* (avec Michel Husson), collection Attac, Mille et Une Nuits, Paris, 2001.

JEAN-MARIE HARRIBEY est professeur agrégé de sciences économiques et sociales à l'Université Bordeaux IV. Auteur de *Le développement soutenable*, Economica, Paris, 1998.

LEM HOANG-NGOC est économiste, maître de conférences à l'Université Paris I et secrétaire du Club *Démocratie et Egalité*. Auteur de *Les politiques de l'emploi*, Seuil, Paris, 2000.

MICHEL HUSSON est économiste, membre du conseil scientifique d'Attac. Auteur de : *Le grand bluff capitaliste*, La Dispute, Paris, 2001.

PIERRE KHALFA est secrétaire fédéral de SUD-PTT et membre du conseil scientifique d'Attac. Auteur de (ouvrage collectif) : *Les retraites au péril du libéralisme*, Syllepse, Paris, 1999.

FRÉDÉRIC LORDON est économiste, chargé de recherche au CNRS. Auteur de : *Fonds pension, piège à cons ?*, Seuil, Raisons d'agir, Paris, 2000.

CHRISTOPHE RAMAUX est économiste, maître de conférences à l'Université Paris I. Auteur de : « La critique est-elle soluble dans le capitalisme ? Un regard critique sur l'ouvrage de L. Boltanski et E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme* », dans *L'Année de la régulation*, La Découverte, collection Recherches, 2001.

HENRI STERDYNIAK est économiste à l'OFCE. Auteur de (avec Gaël Dupont) : *Quel avenir pour les retraites ?*, La Découverte, Paris, 2000.

## Table des matières

---

<b>Introduction</b> .....	5
Qu'est-ce que le social-libéralisme ? .....	6
Un bilan mitigé .....	7
Le plein-emploi : une perspective viable .....	9
L'explication dominante du chômage par les « rigidités structurelles » .....	10
Les thèses « hétérodoxes » .....	11
Le schéma de la « désinflation compétitive » .....	11
Les raisons de l'échec néo-libéral .....	13
L'hétérodoxie confortée .....	15
Quelle a été la touche propre du gouvernement Jospin ? .....	19
La fin de l'exception française ? .....	20
La démission européenne .....	21
De l'équilibre à l'équilibrisme .....	23
Mondialisation et financiarisation : quelle alternative ? .....	24
Dix chapitres pour une alternative résolue au « social-libéralisme » .....	27

## I. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET EMPLOI

## 1. Une stratégie macroéconomique timide

(HENRI STERDYNIAK) .....	31
Le mystère de la croissance retrouvée .....	31
Une politique budgétaire orthodoxe... ..	38
Fiscalité : une stratégie brouillonne... ..	42
Réduire le coût du travail ? .....	43
La fiscalité écologique .....	51
L'impôt sur les sociétés .....	53
La taxation des ménages .....	53
Deux réformes contestables .....	56
L'attractivité de la France .....	57

## 2. Paradoxes et incertitudes de l'euro

(MICHEL HUSSON) .....	59
Pourquoi l'euro ? .....	60
Comment l'euro ? .....	61
L'euro et les salaires .....	64
Le gel des taux de change .....	65
Une banque comme seule institution .....	66
Nécessaire et impossible harmonisation .....	69
Après l'embellie, le risque de la récession provoquée .....	70
La facture de l'indécision .....	71

## 3. Politique de l'emploi : baisse du coût du travail et réforme du financement de la protection sociale

(LIÊM HOANG-NGOC) .....	73
Faut-il poursuivre la rigueur salariale ? .....	74
Faut-il poursuivre la « baisse des charges » ? .....	77
Réformer le financement de la protection sociale ? ..	81
Conclusion .....	84

## 4. La réduction du temps de travail a-t-elle encore un avenir ?

(CATHERINE BLOCH-LONDON et THOMAS COUTROT) .....	85
La RTT au cœur de la transformation sociale .....	85
La RTT au cœur du « plein-emploi de qualité » .....	87

Les lois sur la RTT : marche arrière face à la résistance patronale .....	88
La négociation décentralisée : portes ouvertes à la flexibilité du temps de travail .....	91
Un bilan médiocre pour l'emploi, les salaires et les conditions de travail .....	92
La réduction collective contre la réduction discriminante du temps de travail .....	93
Pour une relance de la RTT .....	96

II. FINANCIARISATION,  
PROTECTION SOCIALE ET SERVICES PUBLICS

## 5. « Financer les retraites » ou financiariser

la société ? (FRÉDÉRIC LORDON) .....	101
La démographie, ou l'apocalypse mise en projections .....	103
Le refus forcené de la cotisation .....	105
Les faux problèmes de la répartition et les fausses solutions de la capitalisation .....	109
Capitalisation, l'envers du décor : intérêts matériels et projets politiques .....	111

## 6. Pauvreté et protection sociale : la lente dérive vers le libéralisme

(PIERRE CONCIALDI) .....	115
Famille et maladie : des prestations « universelles »... de plus en plus « sélectives » ..	118
La retraite : la carte ou le plat unique ? .....	122
Le chômage : une solidarité en trompe l'œil .....	124
Les minima sociaux entre dévalorisation et (dés)incitations .....	126
La prime pour l'emploi : une machine de guerre contre le droit au travail .....	128
Quel avenir pour la protection sociale ? .....	130

## 7. Services publics : un dépérissement progressif ?

(PIERRE KHALFA) .....	139
La recherche de l'intérêt général .....	140

Les racines de la crise actuelle .....	145
Quelles réponses ? .....	151

### *III. QUELLES ALTERNATIVES ?*

<b>8. Refondation sociale et « risque » : quels enjeux, quelle alternative ? (CHRISTOPHE RAMAUX) .....</b>	<b>157</b>
Le contrat contre la loi : quelle hiérarchie des normes ? .....	158
Du risque à la crainte : l'insécurité sociale généralisée .....	162
Quelle lutte contre le chômage et quel statut pour les chômeurs ? .....	166
Pour un plein-emploi de qualité .....	169
République sociale <i>versus</i> refondation sociale .....	173
<b>9. Gestion par les licenciements ou droits nouveaux pour les salariés ? (MICHEL HUSSON) ....</b>	<b>177</b>
L'utopie patronale .....	177
Le groupe comme unité économique et sociale .....	181
Reréglementer les formes de gestion de l'emploi ....	183
Augmenter le coût des licenciements .....	184
Promouvoir les alternatives aux licenciements .....	185
Des droits pour les salariés .....	187
Vers un contrat salarial élargi .....	188
<b>10. Une économie soutenable (JEAN-MARIE HARRIBEY) .....</b>	<b>191</b>
L'impasse de la croissance capitaliste à long terme .	193
Le danger du modèle libéral de gestion de la planète .....	196
Quelles finalités de la production et du travail ? .....	199
<b>La Fondation Copernic .....</b>	<b>203</b>
<b>Les auteurs .....</b>	<b>205</b>

Composition Facompo, Lisieux  
Achevé d'imprimer en octobre 2001  
par Bussière Camedan Imprimeries  
à Saint-Amand-Montrond  
Dépôt légal : novembre 2001  
Numéro d'imprimeur :  
*Imprimé en France*

