

Chômage élevé, précarité, intégration en panne, inégalités entre hommes et femmes, tout semble se conjuguer pour entamer le moral des Français. Entraînés dans la globalisation, ils doutent d'eux-mêmes, des politiques et de leur modèle social, au moment où ils devraient construire avec vingt-quatre autres pays le modèle social européen auquel ils aspirent.

Leur faudra-t-il progressivement se résigner au modèle libéral, dont on vante tant l'efficacité? Ce n'est pas une fatalité, car il existe en Europe un modèle à la fois compétitif et solidaire, dont les performances impressionnent d'autant plus qu'elles nourrissent une réelle cohésion sociale: celui des pays nordiques.

Il est grand temps de faire alliance avec ces États qui partagent notre idéal et de développer ensemble une Europe économiquement puissante et solidaire, autour de droits sociaux renforcés et d'un nouveau type d'État providence pour le XXI^e siècle.

Alain Lefebvre réside en Suède où il est conseiller pour les affaires sociales. Il a publié plusieurs ouvrages sur les modèles sociaux nordiques.

Dominique Méda est sociologue, chercheuse au Centre d'études de l'emploi (CEE). Elle a publié de nombreux ouvrages de référence sur le travail.

www.seuil.com

ISBN : 2.02.085970.X
Imprimé en France 03.06

Alain Lefebvre & Dominique Méda
faut-il brûler le modèle social français ?


Seuil

faut-il brûler le modèle social français ?

Alain Lefebvre
&
Dominique
Méda

Seuil 

Alain Lefebvre
Dominique Méda

faut-il brûler
le modèle
social
français ?

Seuil 

ISBN 2-02-085970-X

© Éditions du Seuil, mars 2006

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

Introduction

Notre premier devoir est de regarder la réalité en face. La vérité, c'est que nous sommes confrontés à une situation difficile... La vérité, c'est que le chômage atteint un niveau inacceptable : plus de 10 % de chômeurs, voilà le véritable mal français... Les plus jeunes, tous ceux qui devraient porter les espoirs de notre nation, sont les premiers touchés... La vérité, c'est que l'égalité des chances ne vit pas suffisamment dans notre pays...

DOMINIQUE DE VILLEPIN,
Premier ministre français,
déclaration de politique générale, 8 juin 2005.

Une croissance molle, un chômage dur, un pouvoir d'achat qui plonge, des déficits qui se creusent, un endettement record...

FRANÇOIS HOLLANDE,
premier secrétaire du Parti socialiste,
20 minutes, 29 août 2005.

Deux présentations du malaise français, deux constats sans complaisance de la part de deux responsables dont les partis ont été au pouvoir de manière continue ces vingt-

cinq dernières années. La durée de la crise qui nous touche, son étendue, ses conséquences sur notre société sont trop graves pour que la question de notre modèle français ne se pose pas : elle a donc été soulevée par de nombreux responsables, elle a été étudiée par de nombreux experts, elle a fait l'objet de présentations souvent éclairées par les idéologies de leurs auteurs, et elle a en général abouti à des conclusions partielles et à de timides remises en cause.

Est-ce le « modèle » qui est en crise ? Sont-ce ses fondements qui sont viciés ? Ou peut-on changer les politiques mises en œuvre sans toucher aux principes ? Cette question est complexe : elle renvoie notamment à ce que nous entendons par « modèle social français ». S'agit-il de l'ensemble des principes qui ont été adoptés, de la fin du XIX^e siècle à la fin des années 1940, en matière de protection sociale et de droit du travail ? Ou doit-on considérer comme faisant également partie de l'héritage l'ensemble des inflexions majeures et des politiques qui s'y sont ajoutées des années 1970 à aujourd'hui et qui ont passablement déformé le modèle originel ? De quoi parlons-nous en définitive et savons-nous exactement à quoi nous tenons tant lorsque nous nous déclarons prêts à tout pour sauver notre modèle ?

Il est vrai que la notion de modèle est particulièrement ambiguë dans la langue française. Pour le grand public, un modèle est un exemple à suivre, un objet d'imitation que l'on choisit parce qu'il incarne la réussite, alors que, pour un spécialiste, il s'agit de l'ensemble des caractéristiques d'une société ou de la manière dont elle est organisée. C'est pourquoi, selon la façon dont on l'entend, le fait de parler de modèles étrangers peut d'emblée laisser penser qu'on les

considère comme des « modèles à suivre », bien supérieurs à ce que nous connaissons chez nous, et être vécu comme une remise en cause de notre culture, de nos valeurs, et, il faut le dire, des avantages dont nous disposons. Dans cet ouvrage, nous entendons par « modèle social » l'ensemble des principes, règles et arrangements institutionnels qui organisent les relations sociales.

Notre propos est double : tout d'abord, mettre en évidence le fait que les équilibres sur lesquels nous avons vécu jusqu'alors sont menacés notamment par la globalisation, le changement technologique et le vieillissement de nos sociétés. Nos systèmes sociaux sont désormais, comme les biens, mis en concurrence et soumis à des pressions financières extrêmement fortes qui nous obligent à les réformer. Cela ne doit pas se faire contre les Français, en détruisant progressivement le système de protection sociale et en aménageant sans contreparties le droit du travail. Il importe au contraire de permettre à tous les citoyens d'accompagner le changement et de le maîtriser. Ce qui implique deux grandes réformes : une refonte des objectifs et des fonctions de notre système de protection sociale, par le développement d'un nouvel État providence fondé sur le concept d'investissement social ; l'élaboration de nouveaux droits individuels et transférables, attachés aux personnes, négociés collectivement.

Ensuite, nous voulons, grâce au regard décalé que permet la comparaison internationale, montrer que nous ne savons peut-être pas exactement ce à quoi nous sommes fondamentalement attachés dans notre modèle social, mais que nous sommes probablement très proches de certains voisins

européens, avec lesquels nous devrions sans doute plus délibérément faire équipe. Que nous apprend, par exemple, la comparaison avec nos voisins ? Que, contre toute attente, la caractéristique principale de notre système de protection sociale n'est peut-être pas la solidarité mais plutôt la reproduction des inégalités à l'œuvre sur le marché du travail ; que notre système s'est construit sur le caractère très secondaire de l'activité féminine ; que, loin d'inciter au développement d'un travail « soutenable » tout au long de la vie, il incite à concentrer l'emploi sur une seule génération, et sur les travailleurs les plus productifs. Elle nous apprend aussi que les pays nordiques sont parvenus, après une période d'années noires, à se réformer drastiquement – en répartissant équitablement la charge de l'ajustement sur l'ensemble des membres de la société –, à sauver leur système de protection sociale et leurs principes, et qu'ils présentent aujourd'hui en Europe une situation exemplaire d'alliance entre les impératifs de compétitivité et la solidarité au sens le plus fort du terme. N'est-ce pas ce à quoi nous prétendons ?

Notre conviction est que les pays nordiques constituent l'avant-garde de l'Europe dont rêvent bon nombre d'Européens : une Europe économiquement forte, très solidaire, finançant par de hauts prélèvements les services et les investissements sociaux dont ses citoyens ont besoin, organisant le marché du travail par des actions régulatrices qui corrigent la loi du marché, intervenant pour lutter contre les inégalités, la pauvreté, l'exclusion et les discriminations.

C'est à partir de cette matrice que nous pouvons sans doute construire un modèle alternatif à celui, exclusivement productiviste ou exclusivement libéral, qui nous est parfois

présenté comme le seul désormais possible : une Europe éclairée et humaniste, équilibrée, respectueuse des droits des travailleurs. Les pays nordiques présentent certes des particularités qui empêchent que l'on transfère d'un coup leurs « recettes » et leur « modèle ». Il importe par ailleurs que chaque pays puisse faire « à sa façon » et en respectant son histoire, sa tradition, ses spécificités. Mais rien ne nous interdit de nous inspirer de leurs politiques, de leur manière de réformer et de faire, ni de converger, tous, vers un ensemble de principes et de valeurs partagés et vers des politiques de plus en plus proches les unes des autres, avant d'être communes. Rien ne nous interdit non plus de former avec eux, au sein de l'Europe affaiblie, une coalition de plus en plus large pour porter haut et fort cette conception de l'Europe, et pour élaborer un nouveau modèle social européen.

Construire un vrai modèle social européen, c'est l'ambition qui est à notre portée aujourd'hui et que nous voudrions, par cette analyse, servir.

Un modèle inefficace

L'idée que le modèle social français va mal est bien ancrée dans les esprits. Selon un sondage IFOP d'octobre 2005, 68 % des Français en jugent ainsi, pour 32 % qui estiment qu'il fonctionne bien. Ce sentiment est conforté, sinon entretenu, par le processus de comparaison systématique entre les performances des politiques mis en œuvre au sein des États européens depuis la fin des années 1990 par les institutions européennes ou par l'OCDE. Nous allons analyser ici la réalité de la crise et tenter de répondre à une question préalable : les responsables politiques n'ont-ils pas su définir des politiques pour faire fonctionner le modèle français, ou le modèle est-il vicié à la base ?

Une crise majeure

Quels sont les signes qui montrent que la France connaît actuellement une crise majeure ? L'indicateur le plus évoqué est sans conteste le taux de chômage, indicateur dont on connaît certes toutes les limites (qui rendent fragiles son exactitude comme sa comparabilité avec d'autres pays) mais qu'il est difficile de négliger : il est situé autour de 9 à 10 %

de la population active depuis 1993, et n'a vraiment diminué qu'entre 1997 et 2001. Avec toutes les précautions méthodologiques de rigueur, et même en tenant compte des biais qu'induisent les différentes modalités de comptage du chômage dans les autres pays européens (par exemple en intégrant dans le taux de chômage suédois ou danois les Suédois en congé de maladie ou les Danois en formation), les résultats français sont mauvais, et même parmi les plus mauvais des pays européens, au moins de l'Europe des quinze, puisque la France figure parmi les derniers, juste avant la Grèce et l'Espagne. Une analyse de ces chiffres réalisée par l'économiste Olivier Blanchard¹ met en évidence la très mauvaise situation – et même l'exception – française : contrairement à la France, l'Espagne a en effet connu une très forte baisse de son taux de chômage depuis le début des années 1990 et la Grèce améliore jour après jour ses résultats. Et, pour prendre un autre pays en difficulté, l'Allemagne est affectée par des différences entre anciens *Länder* de l'Ouest, où les taux de chômage sont bas, et de l'Est, en voie de redressement. La France est donc d'une certaine manière la seule à ne pas avoir d'excuse. Ajoutons à cela que la durée moyenne du chômage français est longue (elle était en 2004 de quatorze mois contre trois mois aux États-Unis, selon Olivier Blanchard) et que le chômage affecte les diverses catégories de la population de manière très différenciée, puisqu'il touche bien plus fortement les

1. O. Blanchard, « European Unemployment: the Evolution of Facts and Ideas », working paper 05-24, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, Working Paper Series, October 10, 2005.

jeunes, les seniors et les personnes peu qualifiées que les autres.

Plus important encore, les taux d'emploi français, qui mesurent la participation réelle de la population à l'emploi, manifestent également une faiblesse, notamment en ce qui concerne les jeunes, les plus âgés (37 % pour les 55 à 64 ans) et les femmes (il subsiste encore une différence de 12 points entre les taux d'emploi masculin et féminin entre 25 et 54 ans).

À cette situation déjà préoccupante s'ajoutent d'autres éléments d'inquiétude, qui mettent en évidence le fait non seulement que les taux d'emploi sont insuffisamment élevés, mais aussi que la nature de l'emploi dans notre pays a changé¹.

– La proportion d'emplois temporaires a fortement augmenté ces vingt dernières années : de 5 % de l'ensemble des emplois du secteur privé au début des années 1980, elle est passée à 12 % au début des années 2000. En 2003, parmi l'ensemble des embauches dans les établissements d'au moins dix salariés, hors intérim et transferts d'établissement, 70 % ont été réalisées sous contrat à durée déterminée.

– L'emploi temporaire n'est pas en soi une catastrophe. Il le devient lorsque l'on y reste enfermé. Mais, précisément, en France, les transitions entre contrat à durée déterminée

1. Les analyses qui suivent sont extraites de D. Méda, B. Minault, « La sécurisation des trajectoires professionnelles », document d'études de la DARES, n° 107, novembre 2005, disponible sur www.travail.gouv.fr, rubrique « Études et statistiques, documents d'études ».

et contrat à durée indéterminée sont faibles : selon le panel européen des ménages, au bout d'un an, 34 % des personnes en contrat à durée déterminée (CDD) ont trouvé un emploi en contrat à durée indéterminée (CDI), 49 % au bout de deux ans et 54 % seulement au bout de trois ans¹. La persistance dans l'emploi temporaire est ainsi très forte ; elle peut prendre la forme d'un enfermement dans la précarité, marquée par l'alternance de « petits boulots » et de périodes de chômage. Blanchard et Tirole commentent ainsi cette situation² : « Les travaux empiriques montrent que ces contrats temporaires modifient profondément la nature du marché du travail [...]. Une bonne partie de l'augmentation de ces rotations semble refléter une succession d'emplois à productivité faible, sans avenir et sans incitation pour l'employeur à accroître le capital humain du salarié. Les entreprises préfèrent souvent engager un nouveau CDD plutôt que de garder un CDD existant dont le contrat arrive à terme, même si le salarié donne totale satisfaction [...]. À ce jour, l'effet principal des CDD semble être l'émergence d'un marché du travail de plus en plus dual et donc inégalitaire. »

– Il y a en France moins de sécurité de l'emploi³ qu'en moyenne en Europe, c'est-à-dire que la probabilité de se retrouver au chômage est plus forte en France que dans la

moyenne des pays européens. La sécurité de l'emploi est mesurée par le fait de demeurer employé sans interruption notable, même dans le cas d'un changement d'entreprise. Elle se compose donc à la fois de la stabilité de l'emploi et de la probabilité, pour une personne perdant son emploi, d'en retrouver un rapidement. L'insécurité de l'emploi est la plus forte pour les personnes en CDD puisque 18 % des salariés en CDD une année donnée sont au chômage l'année d'après, contre environ 4 % pour les CDI¹. Les fins de CDD constituent par ailleurs la cause la plus importante des sorties de l'emploi dans les entreprises de plus de dix salariés (54 %²).

– Les transitions du chômage vers l'emploi sont faibles. La France se place au sein de l'Union européenne en 13^e position sur 15, juste devant l'Italie et l'Irlande : 32 % des personnes au chômage en 2000 avaient retrouvé un emploi en 2001, contre 41 % dans l'Union (et 53 % en Autriche).

– La mobilité professionnelle est faible et il s'agit principalement d'une mobilité de précarité³ (elle concerne surtout les jeunes ouvriers et employés non qualifiés et les mêmes personnes en seconde partie de carrière) : les études montrent en effet que le risque d'une transition durable emploi / chômage se concentre sur des catégories bien identifiées : les plus jeunes, les moins qualifiés. Pour autant, les catégories les

1. Voir B. Junod, document d'études de la DARES, à paraître.

2. « Protection de l'emploi et procédures de licenciement », rapport CAE, 2003, p. 20.

3. Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, dans *La Sécurité de l'emploi face au défi des transformations économiques*, rapport n° 5, La Documentation française, 2005.

1. B. Junod, document d'études de la DARES, *op. cit.*

2. Marine Le Roux, « Les mouvements de main-d'œuvre en 2002 : un marché du travail moins dynamique », DARES, *Premières Synthèses*, n° 29.2, juillet 2004.

3. Richard Duhautois, in D. Méda, B. Minault, « La sécurisation des trajectoires professionnelles », *op. cit.*

plus fragiles ont du mal à accéder aux dispositifs en vigueur : ainsi, sur 308 000 personnes inscrites à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en 2004 à la suite d'un licenciement économique, seules 29 400 avaient bénéficié d'un des quatre dispositifs publics d'accompagnement existants¹.

– Les restructurations d'entreprises ne sont pas anticipées et sont mal accompagnées : chaque année, 800 000 à 900 000 personnes entrent en chômage après un licenciement (900 000 en 2004), dont 300 000 pour motif économique ; les personnes concernées par un Plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) ne constituent qu'une faible partie des licenciés ; les dispositifs de reclassement ne touchent qu'environ la moitié des personnes concernées lors d'un PSE ; ils ne sont pas nécessairement mis en œuvre ; leurs résultats sont variables et la part des emplois précaires dans les retours à l'emploi est le plus souvent prépondérante.

– La formation continue n'est pas utilisée comme un outil permettant de prévenir la dégradation des compétences, d'améliorer l'employabilité et de changer d'emploi, alors même que les liens entre risque de chômage et faible qualification initiale sont désormais bien connus. L'effort de formation diminue depuis 1971, la formation va aux plus diplômés, elle a peu d'effet. Les personnes qui reçoivent le moins de formation sont les plus instables et, si l'on examine la situation des salariés stables durant les sept années précédant l'enquête, 50 % n'ont pas reçu de formation.

1. Myriam Bobbio, « Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations depuis 2003. », DARES, *Premières Synthèses*, n° 19.2, mai 2005.

– Lorsqu'ils adviennent, les risques sont insuffisamment pris en charge : il subsiste des « trous » dans la couverture sociale, ce qui entraîne des drames personnels et accroît le sentiment d'insécurité.

– L'accompagnement des demandeurs d'emploi n'est pas pleinement efficace : le dispositif français se caractérise par une partition mainte fois dénoncée entre la fonction de placement, exercée par l'ANPE, la fonction d'indemnisation, exercée par l'Unedic, et la fonction de formation, partiellement exercée par l'AFPA, organisme public chargé d'actions de formation professionnelle. Une organisation territoriale en quatre niveaux accroît le déficit de pilotage, limite l'efficacité globale du dispositif et donne aux demandeurs d'emploi le sentiment d'effectuer un vrai parcours du combattant pour faire valoir leurs droits.

– La question se trouve posée de la possibilité même d'organiser des parcours professionnels sur l'ensemble de la vie active des personnes alors que le système institutionnel est éclaté et cloisonné, les individus relevant d'une institution particulière selon leur statut : en passant du statut de salarié à celui de chômeur indemnisé puis d'allocataire du RMI, on doit ainsi changer de référent (l'entreprise, l'Unedic, la collectivité locale) sans qu'un pôle unique puisse assurer la cohérence et la maîtrise du parcours.

– Les politiques publiques ne sont pas cohérentes mais contradictoires entre elles : elles juxtaposent des dispositifs qui poussent à l'inactivité (préretraite, dispense de recherche d'emploi, complément de libre choix d'activité...) et des politiques visant à développer l'emploi (des seniors, des femmes, etc.) qui ne sont coordonnées ni entre les différents

départements ministériels ni entre les différents niveaux territoriaux.

– La sécurisation des parcours ou des trajectoires professionnels est une revendication qui apparaît aujourd'hui dans l'ensemble des programmes des organisations syndicales sans que ces réflexions aient débouché, à ce jour, sur la mise en œuvre d'une véritable politique; on constate plutôt la juxtaposition de nombreuses dispositions, éparses, dans le droit.

Hors du champ strict des politiques de l'emploi, la situation n'est pas moins inquiétante dans des domaines non négligeables :

– les véritables ratés du système d'enseignement général (50 000 à 60 000 jeunes interrompent leurs études après la troisième ou après avoir entamé un cursus en CAP, BEP ou seconde générale et technologique; 150 000 à 160 000 jeunes sortent du système scolaire sans diplôme ou avec seulement le brevet);

– la part modeste des jeunes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur, alors que posséder de hautes qualifications est devenu un enjeu majeur au sein d'une Europe obligée de se repositionner dans la nouvelle division internationale du travail;

– la faiblesse relative du budget consacré à la recherche;

– l'importance de la dette publique française, une des plus élevées d'Europe;

– notre difficulté à intégrer la population immigrée ou issue de l'immigration, alors que des rapports officiels

mettent en évidence depuis vingt ans que le taux de chômage des jeunes issus de l'immigration est deux fois plus élevé que celui des Français dits « de souche ». Il est vrai qu'il est difficile de connaître la situation réelle dans notre pays, car, pour éviter toute discrimination, nous nous refusons à distinguer dans les statistiques les personnes issues de l'immigration des Français dits « de souche », ce qui a pour conséquence de masquer la réalité...

– l'égalité entre hommes et femmes, qui reste assez théorique en France. Certes, notre pays est mieux placé que certains pays du Sud – si l'on excepte le Portugal pour les taux d'emploi ou l'Espagne pour la parité politique –, mais il reste très fortement éloigné de la situation des pays nordiques, qui parviennent à afficher des taux d'emploi masculin et féminin très proches sur toutes les tranches d'âge. Faute de service généralisé d'accueil des enfants de zéro à trois ans et de facilités pour concilier vie professionnelle et vie familiale, les Françaises, dont certaines sont exclues pendant plusieurs années du marché du travail, ont les plus grandes difficultés à y retourner de manière satisfaisante, ce qui constitue une perte pour notre économie, une injustice, un gaspillage social et une source de précarité et de pauvreté.

À cela s'ajoute ce qui apparaît, aux yeux des observateurs extérieurs, comme une incapacité à évoluer pour faire face à la mondialisation dans l'Europe actuelle. Nous paraissions refuser les réformes (même quand nous les réalisons), au nom de principes dont on peine parfois à trouver la justification et parmi lesquels figurent pêle-mêle les difficultés

budgétaires (qui interdiraient que l'on investisse massivement dans l'éducation, la recherche, la formation continue, l'accompagnement individuel des chômeurs, des politiques actives d'emploi, un vaste service municipal d'aide à l'enfance); le spectre de l'étatisation (qui interdirait le rapprochement ou la rationalisation de l'ANPE et de l'Unedic ou l'amélioration de la filière de soins) et celui du tout marché (qui interdit, par exemple, le recours aux sociétés privées de placement, l'évaluation de l'efficacité des formations initiales et continues pour retrouver un emploi et, d'une manière générale, l'évaluation externe de toutes les institutions ayant une mission de service public).

Les observateurs remarquent en particulier l'incapacité des partenaires sociaux et du gouvernement à s'accorder sur des objectifs communs et sur les moyens à mettre en œuvre afin de les atteindre, la prédilection française pour le conflit et la crise comme mode de résolution des problèmes, la difficulté à trouver le lieu de l'intérêt général. C'est sans doute à ce niveau, celui de la gouvernance, que les insuffisances de la France sont les plus criantes: absence de mécanismes permettant aux partenaires sociaux et au gouvernement de s'accorder et de converger vers la détermination d'objectifs; absence de cohérence des différentes politiques publiques et des différents niveaux d'intervention territoriale; absence d'une culture d'expérimentation et d'évaluation, qui permettrait d'explorer les solutions et d'évaluer les résultats en dépassant les conflits idéologiques, comme cela se fait dans d'autres pays européens.

La crise et les blocages sont bien identifiés. Mais nous devons tenter de comprendre quels sont les éléments précis

qui font obstacle au changement nécessaire: s'agit-il d'une crise des politiques, imputable à l'incapacité de nos gouvernements successifs, d'une maladie du cœur historique de notre modèle social, ou des conséquences de ce qui a été par la suite surajouté au système pendant les années de croissance?

Nos dirigeants sont-ils de mauvais gestionnaires du système français ?

Ces mauvais indicateurs dont nous venons de dresser la longue liste, s'ils ne sont pas la « preuve » que nous sommes en crise et que celle-ci est plus grave que toutes celles que nous avons connues, en sont cependant un signe fort, notamment en raison de leur persistance et parce que les défis auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés sont sans doute plus difficiles à relever qu'auparavant.

Notre système a toujours été plus ou moins en crise. Dans sa postface à son ouvrage intitulé *Les Trois Mondes de l'État providence*¹, un chercheur danois, Gøsta Esping-Andersen, écrit: « Avec un minimum de mémoire historique, nous découvrons qu'il [l'État providence] a toujours été en crise. Au cours des années 1950, soit immédiatement après sa création, on disait que l'État providence nuisait à la croissance économique et produisait de l'inflation [...]. Dix ans plus tard, dans les années 1960, il fut attaqué pour

1. G. Esping-Andersen, *Les Trois Mondes de l'État providence*, PUF, « Le lien social », 1999.

ne pas avoir généré suffisamment d'égalité [...]. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, l'OCDE organisa même une conférence internationale sur "L'État providence en crise"... »

En France, à partir du milieu des années 1970, on peut dire que le système de régulation du marché du travail et de la protection sociale a été en crise de manière récurrente, chaque fois que la croissance manquait au rendez-vous. Et, chaque fois, ces crises ont été surmontées, rarement par des réformes structurelles permettant de régler définitivement le problème mais, selon les cas, par l'augmentation des prélèvements, des réformes dans les modes de financement, la limitation des protections accordées, ou encore par des libertés supplémentaires données aux chefs d'entreprise pour s'adapter aux contraintes économiques. Tout cela a été en général financé par des dévaluations compétitives qui fouettaient l'économie, mais nous appauvrirent progressivement.

Dès lors, qu'est-ce qui nous prouve que la crise que nous traversons aujourd'hui est différente des crises précédentes, et qu'elle n'est pas susceptible d'être surmontée grâce aux mêmes recettes qu'auparavant ? L'assurance-maladie, le système de retraite, l'assurance-chômage connaissent de forts déficits ; mais pourquoi ne suffirait-il pas d'adopter les mesures traditionnelles, qui produiraient les effets habituels : un cocktail d'augmentation des cotisations sociales, de limitation des dépenses, d'incitations pour les chômeurs à rentrer dans des dispositifs spécifiques ? Après tout, comme l'ont montré de nombreux experts à l'occasion des débats sur la réforme des retraites, sur l'assurance-maladie ou sur

l'assurance-chômage, les déficits sont faibles rapportés au montant global des sommes en jeu (si l'on oublie les déficits globaux des finances publiques) et une augmentation du taux de croissance ou du taux d'emploi les rend immédiatement insensibles ; par ailleurs, une société peut choisir de consacrer une part toujours plus grande de son PIB à développer un droit égal et étendu à la santé, à la retraite et à l'indemnisation de la perte d'emploi ; enfin, les méthodes classiques de gestion de la crise (limitation des dépenses...) alimentent cette dernière.

Ce serait oublier que le problème ne vient pas seulement du ralentissement de la croissance, mais aussi de la persistance des mauvais indicateurs pour notre pays, notamment en matière d'emploi. Un observateur attentif ne peut ignorer que les politiques menées depuis vingt ans par la droite et la gauche ont échoué. Des politiques différentes ont produit peu d'effets, alimentant le sentiment que « tout a été essayé ». On pense aux effets équivalents en termes de créations d'emploi et, en fin de compte, assez faibles de mesures comme les allègements de cotisations sociales ou comme la réduction du temps de travail (la contribution de chacune de ces mesures ayant été évaluée à environ 350 000 emplois). Cette inefficacité peut également être interprétée comme une incapacité des politiques à entamer de profondes réformes : à l'appui de cette dernière thèse viennent les innombrables rapports consacrés depuis plus de vingt ans aux mêmes sujets, qui donnent en effet une impression de déjà-vu et qui dessinent en creux le champ de ce à quoi on ne parvient pas à toucher en France. Citons pêle-mêle la fusion ANPE-Unedic, déjà proposée dans des rapports

du début des années 1990 ; la réforme du financement de la Sécurité sociale visant à un élargissement de l'assiette et à une moindre sollicitation des revenus du travail ; la nécessité de mieux articuler formation initiale et formation continue et de développer des organisations du travail qualifiantes ; la dénonciation des dispositifs d'incitation à l'inactivité (notamment les préretraites) ; l'appel à un plan Marshall pour les banlieues...

Certes, de nombreuses réformes ont été engagées : aux interrogations sur le financement de la Sécurité sociale a répondu l'établissement de la CSG ; aux déficits structurels des dépenses d'assurance-maladie ou des retraites ont répondu des plans de rationalisation des dépenses de santé, de gros efforts sur la prévision des budgets hospitaliers, des mécanismes de régulation dont les projets de loi de financement de la Sécurité sociale, une réforme des retraites ; la mise en place du RMI a constitué une forme de réponse au scandale de la nouvelle pauvreté ; le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) a semblé répondre aux problèmes de régulation de l'assurance-chômage. La création de la couverture maladie universelle a permis en théorie de garantir les soins pour tous.

Mais tout se passe comme s'il s'était agi plus du « rafistolage » d'un système usé que de réformes structurelles, et comme si nous ne parvenions pas à concrétiser nos volontés réformatrices. Ni les gouvernements de droite ni les gouvernements de gauche n'ont été au bout de leurs souhaits : à droite, on n'a ni privatisé la Sécurité sociale, ni réduit drastiquement le nombre de fonctionnaires, ni allégé la législation sur le licenciement pour motif économique, ni

engagé de réformes structurelles sur le marché du travail, malgré les critiques récurrentes de l'OCDE et les invitations pressantes de la Commission européenne. À gauche, on n'a ni instauré un système d'indemnisation du chômage plus généreux qui évite les drames sociaux et la précarisation de familles entières, pas plus qu'un véritable droit individuel à la formation inversement proportionnel au nombre d'années d'études achevées, ni développé une politique massive d'investissement dans la recherche et l'éducation, ni consacré les moyens publics nécessaires au développement d'un vaste service public municipal de la petite enfance et d'un service public de l'emploi rénové.

Pourquoi ? Est-ce, comme l'écrivait Éric Le Boucher récemment dans *Le Monde*, parce que « les hommes politiques fuient la rigueur et les réformes, par électoralisme » ? Ou parce que les intérêts particuliers et catégoriels sont trop difficiles à remettre en cause et que nous n'avons plus désormais de bonne représentation du « bien commun » de la société ni de représentants capables de porter celui-ci ? Tout cela n'est-il pas dû au fait que nous avons hérité d'un modèle qui ne fonctionne plus et qui désormais constitue un handicap ?

C'est le modèle qui est en cause...

L'idée selon laquelle c'est bien notre modèle social qui serait en cause et non les politiques sociales engagées s'est développée assez tôt, dès les années 1980.

Rappelons que, pendant la période des Trente Glorieuses,

grâce à la forte croissance économique, le niveau de couverture sociale s'était considérablement développé (par le biais de la généralisation de la protection sociale à la quasi-totalité de la population et de l'amélioration des prestations). Cette extension s'était traduite par une forte progression des dépenses sociales, le total des prestations de protection sociale versées aux ménages passant de 14 % à près de 30 % du PIB entre 1960 et 1995. Cette croissance des dépenses sociales, bien qu'elle se soit accompagnée de difficultés financières et par conséquent d'une augmentation des taux de cotisations, n'avait pas soulevé d'objections majeures, car « elle s'inscrivait dans un mode global de régulation d'une économie fondée sur le plein-emploi¹ ».

C'est également pendant cette période que se sont diffusés les acquis sociaux selon le principe de l'ordre public social, en vertu duquel la source inférieure doit impérativement se révéler plus favorable au salarié que la norme supérieure (un accord d'entreprise ne peut qu'améliorer un accord de branche, qui ne peut lui-même qu'être plus favorable au salarié qu'un accord interprofessionnel ou que la loi). L'ordre public social est un principe fondamental du droit du travail français qui traduit la spécificité du mode de régulation français des relations du travail : il accorde une place première à la loi et non à la convention.

Rappelons enfin qu'en 1974 la régulation keynésienne qui s'était opérée jusqu'alors – les prestations de protection sociale alimentant la demande, jouant un rôle de stabilisa-

1. M.-T. Join-Lambert, A. Bolot-Gittler, C. Daniel, D. Lenoir, D. Méda, *Politiques sociales*, FNNSP / Dalloz, 1994, 2^e édition 1997, p. 423.

teur automatique et permettant d'atténuer les à-coups de la conjoncture – s'est trouvée remise en cause du fait de l'ouverture économique croissante de la France. La croissance ralentit, les prestations continuent à croître au rythme antérieur. Mais la rupture de croissance ne se traduit pas immédiatement par une remise en cause de l'extension de la protection sociale ou du principe de faveur. C'est seulement au début des années 1980, un certain nombre de facteurs exogènes aidant (croissance des dépenses d'assurance-maladie, fin de la montée en charge des régimes de retraite par répartition, augmentation du chômage, début des effets du vieillissement), que les critiques du modèle commencent à se faire entendre. Deux arguments principaux sont développés à partir du début des années 1980 : le poids de la protection sociale et les risques de l'État providence.

On pourrait résumer ainsi le premier argument : trop de protection sociale tue l'emploi. « Au consensus qu'avait réalisé la théorie keynésienne entre la croissance économique et la progression de la protection sociale s'est substituée une contradiction entre les exigences d'une économie plus compétitive dont l'offre de production puisse répondre rapidement et efficacement à toute reprise de la conjoncture et les contraintes représentées par la protection sociale¹. » Celle-ci apparaît désormais principalement comme un coût, qui pèse essentiellement sur l'emploi du fait même de son mode de financement, tout au moins dans certains pays, dont la France. C'est à cette époque que sont notamment mis en évidence les inconvénients d'un système de protection dont les ressources sont

1. *Loc. cit.*

assises sur l'emploi (les cotisations sociales) et qui, en période difficile où les dépenses augmentent, alourdissent aussi mécaniquement les coûts pesant sur l'emploi, renchérissant celui-ci et dissuadant les entreprises d'embaucher. La protection sociale est considérée désormais, d'une part, comme un handicap de compétitivité pour les entreprises françaises dans un contexte de concurrence internationale accrue et, d'autre part, comme un prélèvement anti-emploi. C'est donc à une double remise en cause du niveau du prélèvement social et de son mode de financement que l'on va assister tout au long des années 1980 et 1990. La critique du mode de financement recouvre d'ailleurs une critique de droite et une critique de gauche : la première met en cause le renchérissement du coût du travail, lequel ira croissant jusqu'au rapport du Plan de 1994 et aux mesures d'allègement du coût du travail, qui ne bénéficient qu'aux emplois non qualifiés à bas salaires ; la seconde met en cause le caractère non progressif du prélèvement social (par rapport au prélèvement fiscal par l'impôt sur le revenu).

L'autre argument est plus idéologique. Le cœur de sa critique est l'État providence lui-même, qui habitue les individus à l'assistance et les exonère donc de leurs responsabilités individuelles : « La dévalorisation des revenus du travail ne peut pas ne pas modifier les attitudes des acteurs face au travail. L'État redistributif vise à transférer des richesses des riches aux pauvres, mais, au-delà d'un certain seuil, la redistribution altère la formation de la richesse et pénalise également les pauvres », écrit Philippe Bénéton dans *Le Fléau du bien* en 1983, inaugurant ainsi vingt années de remise en cause du projet même de mise en place d'un État providence, au moment où commence le second mandat de Margaret Thatcher.

Ces critiques renouent avec les analyses bien connues de Hayek : « Aider ceux qui ne peuvent subvenir eux-mêmes à leurs besoins est pour chaque individu un devoir moral ; il n'est donc pas nécessaire que l'État s'en charge, d'autant que l'intervention de l'État peut aboutir à ce que les individus aisés se sentent exonérés de tout devoir vis-à-vis des plus démunis. » Analyses qui font écho, de manière tout à fait extraordinaire, à une intervention de Thiers devant la Commission de l'assistance et de la prévoyance publiques, en 1850, au moment où est débattue l'opportunité de mettre en œuvre une assistance publique obligatoire : « Il importe que cette vertu (la bienfaisance), quand elle devient, de particulière, collective, de vertu privée, vertu publique, conserve son caractère de vertu, c'est-à-dire reste volontaire, spontanée, libre enfin de faire ou de ne pas faire, car, autrement, elle cesserait d'être une vertu pour devenir une contrainte, et une contrainte désastreuse ; si, en effet, une classe entière, au lieu de recevoir, pouvait exiger, elle prendrait le rôle du mendiant qui demande le fusil à la main ¹. » Comme l'explique Esping-Andersen, « le libéralisme ne désapprouve jamais la charité ou l'assurance en elle-même. Il importe que la charité, ou l'assurance, soit fondée sur un effort volontaire, et qu'en outre les arrangements concernant l'assurance soient sans conteste contractuels ou actuariels ² ».

Les États providence non libéraux, dont la France fait partie, auraient donc deux défauts congénitaux majeurs :

1. Rapport de la Commission de l'assistance et de la prévoyance publiques, cité dans M.-T. Join-Lambert, A. Bolot-Gittler, C. Daniel, D. Lenoir, D. Méda, *Politiques sociales*, op. cit.

2. *Les Trois Mondes de l'État providence*, op. cit.

d'abord, ils affaibliraient considérablement les individus ainsi que la capacité du marché à trouver les meilleurs équilibres et à rendre les individus le plus productifs possible; ensuite, en raison même de leur fondement professionnel, ils auraient tendance à scier la branche sur laquelle ils sont assis, c'est-à-dire à détruire l'emploi dont ils ont pourtant besoin pour se développer.

Mettant au centre du concept d'État providence la volonté, plus ou moins étendue, de « démarchandisation » du travail, qui consiste à permettre dans certains cas aux individus de conserver leurs moyens d'existence sans participation au marché du travail, Esping-Andersen distingue en effet trois types de régimes d'État providence :

– Dans l'État providence libéral, l'assistance est fondée sur l'évaluation des besoins, les transferts universels et les plans d'assurance sont modestes. Les indemnités sont attribuées principalement aux bas revenus. L'État encourage le marché passivement et minimise les effets de la démarchandisation. Les libéraux estiment en effet qu'un minimum social garanti cause pauvreté et chômage et ne les supprime pas. La protection sociale, quant à elle, cause corruption morale, imprévoyance, oisiveté et ivrognerie. Le marché est émancipateur et constitue la meilleure façon d'atteindre indépendance et assiduité au travail.

– Dans l'État providence corporatiste conservateur, les prestations sont accordées sur la base de la vie professionnelle; les droits sont conditionnés par l'attachement au travail et la contribution financière.

– Dans le régime social-démocrate, en vigueur dans les

pays où les principes d'universalisme et de démarchandisation des droits sociaux ont été également étendus aux classes moyennes, l'État providence encourage une égalité des plus hauts standards : toutes les classes sont incorporées dans un système universel d'assurance sociale. « Il vise à fournir une garantie de plein-emploi et est entièrement dépendant de la réalisation de cet objectif [...]. Aucun des deux autres régimes d'État providence n'adopte le plein-emploi en tant que partie intégrante de ses responsabilités. »

Ainsi le régime corporatiste conservateur, auquel la France appartient, aurait-il plusieurs faiblesses structurelles. Il ne vise pas au plein-emploi, notamment parce qu'il est fortement lié – historiquement – à la préservation des valeurs familiales. La famille est l'une des institutions qui doit être protégée des dégâts de la marchandisation, et l'assurance sociale exclut, dès lors, les épouses qui ne travaillent pas : l'État n'intervient que lorsque la famille a épuisé toutes ses ressources en matière d'aide à ses membres. De plus, techniquement, les ressources de l'assurance sociale prenant la forme de cotisations assises sur les salaires, la protection sociale apparaît comme un coût pesant sur l'emploi, voire un handicap pour l'emploi, comme nous l'avons vu précédemment. Enfin, d'autres éléments, développés ces dernières années, tendent à achever l'entreprise de remise en cause de l'État providence dans sa version conservatrice : c'est notamment le cas du discours visant à mettre en évidence le handicap de compétitivité que constitue plus généralement la protection de l'emploi, c'est-à-dire l'ensemble des réglementations visant à protéger le travailleur. On pense à la