

- Faut-il ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ?
- Les travailleurs détachés
- Règles de contrôle des déséquilibres économiques au sein de l'UE

## QUEL AVENIR POUR LA PROTECTION SOCIALE ?



# AUSTÉRITÉ BUDGÉTAIRE, COMPÉTITIVITÉ : LA PROTECTION SOCIALE SOUS CONTRAINTE

La crise de l'État-providence a désormais plus duré que son âge d'or. Voilà plus de trente ans, en effet, que de réorganisations du secteur de la santé en réformes des retraites, les pouvoirs publics tentent de rééquilibrer des comptes structurellement dans le rouge tout en répondant à de nouveaux besoins de couverture sociale; car le ralentissement économique, les transformations de l'emploi, les évolutions de la famille, les nouveaux visages de la pauvreté constituent autant de sources de tensions qui ont, avec le temps, fragilisé l'édifice de la protection sociale dans les économies avancées.

Après sept ans de crise, les marges de manœuvre semblent plus que jamais réduites à leur portion congrue : du côté des recettes, la croissance reste atone, la dette publique dépasse les 90 % du PIB, le déficit public demeure supérieur aux 3 % autorisés par Bruxelles; quant aux prélèvements obligatoires, ils ont déjà atteint un niveau considéré par la plupart des citoyens comme excessif, la « grogne fiscale » se doublant d'inquiétudes profondes quant à la compétitivité des entreprises domestiques. Or, la pression se maintient du côté des dépenses : tandis que le bilan du RSA montre un recul de la pauvreté plus faible que prévu, les difficultés de l'emploi persistent, avec, au-delà d'une inversion de la courbe du chômage qui se fait attendre, le problème épineux de la précarité et des carrières discontinues. Le vieillissement de la population, outre son impact sur les dépenses de santé et de retraite, pose quant à lui la question du financement du cinquième risque, celui de la dépendance.

La plupart des États européens ont répondu à ce contexte tendu par une accélération de la réduction du périmètre et du montant des prestations, mouvement amorcé dans les années 1990. Si la France n'échappe pas à la règle, elle demeure, relativement à ses voisins, plutôt préservée. En trente ans, le système de protection sociale s'est néanmoins « dualisé », avec d'un côté, la montée en force des prestations d'assistance pour les couches les plus démunies, dont les rangs s'étoffent, et de l'autre des prestations assurantielles dont le caractère contributif et la part financée par le secteur privé progressent.

Une perspective plus optimiste consiste à souligner que les dépenses sociales, nonobstant le coût qu'elles représentent à court terme pour les finances publiques et pour la compétitivité, sont à long terme bénéfiques au développement d'un pays. Elles permettent en effet de réduire les inégalités, de garantir à tous des conditions de vie décentes et d'améliorer l'accès à la formation et à l'emploi. À ce titre, il n'est pas surprenant que les pays émergents cherchent aujourd'hui, chacun à leur manière, à bâtir des systèmes de protection sociale. Dans les économies avancées, un basculement de l'indemnisation des risques vers l'investissement social pourrait constituer un premier pas pour sortir de l'impasse. Cela impliquerait notamment de recentrer les dépenses sur la petite enfance et l'activité des mères, deux pans de l'action publique fondamentaux pour l'avenir d'un pays.

**Olivia Montel**





# LA PROTECTION SOCIALE : UNE DIVERSITÉ DE MODÈLES

**Bruno Palier**

Directeur de recherche du CNRS au Centre d'études européennes de Sciences po

**Les pays développés ont tous bâti des systèmes de protection sociale au cours du XX<sup>e</sup> siècle et particulièrement dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Si l'objectif poursuivi a été le même – permettre aux individus de subvenir à leurs besoins durant les périodes de leur vie où ils ne peuvent pas travailler –, la manière d'y parvenir a été différente d'un pays à l'autre. Après un rappel des différentes formes d'États-providence mises en évidence par Gøsta Esping-Andersen, Bruno Palier analyse leurs évolutions sur les trente dernières années. Depuis les années 1980, les systèmes de protection sociale occidentaux sont marqués par la volonté des États de maîtriser les dépenses publiques, par la nécessité de répondre à de nouveaux besoins sociaux et par la prise en compte d'effets pervers dont sont accusées certaines prestations. Si ces transformations sont critiquées par ceux qui y voient essentiellement un recul des droits et des protections, d'autres soulignent une réorientation possible des dépenses vers des « investissements sociaux » tournés vers l'avenir.**

**C. F.**

Les premières formes de protection sociale organisées se sont développées au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, en même temps que la révolution industrielle s'accélérait. Mais c'est après la Seconde Guerre mondiale que les dépenses sociales ont fortement augmenté, et qu'ont été mis en place les systèmes de protection sociale que nous connaissons aujourd'hui. Au-delà de certains traits et fonctions partagés, il est nécessaire de souligner la diversité de ces édifices, aussi bien dans leur mission sociale que dans les instruments qu'ils ont développés pour les atteindre.

## **Les traits communs des systèmes de protection sociale**

La mission première des systèmes de protection sociale repose sur l'idée que les individus ne doivent pas être laissés seuls face au marché pour subvenir à leurs besoins, notamment lorsqu'ils ne peuvent plus

travailler, que ce soit de façon temporaire – maladie, accident, chômage – ou définitive – invalidité, grand âge. Tous les pays européens reconnaissent qu'une intervention collective, publique ou obligatoire, est nécessaire pour garantir à tous qu'ils seront soutenus en cas de difficulté. Il n'en va pas totalement ainsi aux États-Unis, par exemple, où une majorité d'Américains ont une assurance santé privée et où une grande partie du revenu des retraités dépend des fonds de pension.

Les systèmes de protection sociale se sont considérablement développés au cours des années 1945-1975, principalement en Europe. Durant cette période, les politiques économiques et sociales sont orientées vers la recherche du plein-emploi. Garantissant la sécurité du lendemain, les systèmes de complément ou de remplacement du revenu permettent aux individus de réduire leur épargne de précaution et de consacrer une part de plus en plus grande de leur revenu à la consommation, qui a été moteur de la croissance de cette période. La

forte croissance économique des années 1945-1975 repose donc en grande partie sur les interactions vertueuses entre développement industriel, consommation de masse et généralisation de la protection sociale<sup>(1)</sup>.

Si les politiques sociales ont appuyé la croissance économique, celle-ci – et notamment les forts gains de productivité du secteur industriel – a permis en retour de dégager les ressources nécessaires à un développement sans précédent des politiques sociales<sup>(2)</sup>. Grâce aux transferts sociaux opérés à travers les politiques sociales, tous les citoyens européens ont pu bénéficier de droits sociaux rendant leur bien-être moins dépendant de leur situation sur le marché du travail. Dès les années 1940, Karl Polanyi a ainsi pu identifier un principe commun à tout système de protection sociale<sup>(3)</sup> : il s'agit de dégager les individus des pures lois du marché, aussi bien en recherchant le plein-emploi qu'en garantissant un revenu de remplacement en cas de difficulté. En réponse à l'industrialisation des économies et de la société et au développement de l'économie de marché, des interventions collectives ont été mises en place pour ne pas totalement soumettre l'individu aux lois du marché, en particulier du marché du travail. Grâce aux mécanismes de protection sociale, le travail n'est pas une pure marchandise : il est stimulé, réglementé, et les transferts sociaux garantissent un revenu de remplacement en cas d'impossibilité de travailler. Comme l'a conceptualisé Gøsta Esping-Andersen, les systèmes de protection sociale accomplissent une fonction de « démarchandisation » des individus : « les droits sociaux [...] permettent aux individus de rendre leur niveau de vie indépendant des seules forces du marché. [Ils] permettent au citoyen de ne pas être réduit au statut de 'marchandise' » (Esping-Andersen, 1990).

(1) Ce que Pierre Rosanvallon appelle « les compromis keynésiens de l'après-guerre ». Voir Rosanvallon P. (1981) [1992].

(2) Ainsi, les seules dépenses d'assurance sociale, collectives et obligatoires de l'Europe de l'Ouest sont passées en moyenne de 9,3 % du PIB en 1950 à 19,2 % en 1974. Les dépenses sociales entendues au sens large – incluant les dépenses de logement et d'éducation – sont passées de 10 à 20 % du PIB à plus du quart voire du tiers du PIB selon les pays en fin de période. Ce sont les dépenses sociales qui expliquent la quasi-totalité de l'augmentation des dépenses de l'État au cours de ces années. Voir Flora P. (ed.) (1986), *Growth to Limits*, Berlin, Walter de Gruyter.

(3) Voir Polanyi K. (1944), *The great transformation*, Boston, Beacon Press, traduit en français en 1983 : *La grande transformation*, Paris, Gallimard.

## La diversité des systèmes de protection sociale

Cependant, chaque système de protection sociale concret assure un revenu de remplacement et une indépendance par rapport au marché plus ou moins grands, selon le rôle, les principes et les objectifs qui lui ont été assignés. L'intérêt des travaux de G. Esping-Andersen est notamment d'avoir montré que si tous les États-providence ont partagé un objectif commun, celui de détacher le plus possible le bien-être des individus des lois du marché, chaque pays en a développé une conception politique particulière. Il en existe plusieurs aujourd'hui, qui se distinguent selon la place donnée à l'État à côté des autres facteurs de protection sociale (famille, marché, associations), selon les objectifs collectifs en termes de situation ou de bien-être social des citoyens, selon le modèle familial et les rapports entre les hommes et les femmes qu'elles favorisent, selon la volonté ou non de transformer les stratifications sociales et selon les idéologies politiques qui portent le système.

Ainsi, pour G. Esping-Andersen, les systèmes de protection sociale peuvent être regroupés en trois grandes familles ou régimes : le régime social-démocrate des pays scandinaves, le régime libéral des pays anglo-saxons, au premier chef celui des États-Unis, et le régime conservateur-corporatiste des pays d'Europe continentale. Cette typologie est construite en fonction des objectifs politiques et sociaux des systèmes publics de protection sociale – respectivement : l'égalité des citoyens, la seule couverture sociale des plus pauvres, le maintien du revenu des travailleurs – et des instruments qu'ils utilisent pour les atteindre – respectivement : politiques universelles et services sociaux gratuits, politiques sociales ciblées, assurances sociales financées par des cotisations sociales. Nous allons ici rappeler les caractéristiques de chacun de ces régimes, puis rapidement spécifier comment ils ont été mis en œuvre dans des systèmes de protection sociale concrets.

### Le régime libéral

Le principe fondamental de la conception libérale de la protection sociale est de privilégier le marché plutôt que l'État dans les mécanismes d'allocation des ressources. L'État-providence doit être résiduel : les prestations d'assurance nationale sont réduites et les minima sociaux ou prestations sous conditions de ressources constituent la principale forme d'intervention. L'État est supposé n'intervenir qu'en dernier ressort, et

ses modalités d'intervention doivent favoriser un retour rapide sur le marché. En particulier, les prestations ne doivent pas dissuader leurs bénéficiaires de travailler.

Les systèmes de protection sociale orientés par cette conception impliquent une grande dépendance des citoyens par rapport au marché pour assurer leurs revenus primaires et de protection sociale. Ils favorisent de forts dualismes au sein de la société, entre le groupe des personnes les plus démunies, qui dépendent principalement des aides sociales souvent synonymes de stigmatisation, et le groupe des plus privilégiés, qui peuvent assurer leur protection grâce au marché. Entre les deux, les classes moyennes sont partagées entre la peur de sombrer dans l'assistance et la coûteuse nécessité de s'assurer selon des mécanismes de plus en plus marchands.

Si les États-Unis sont le plus souvent cités comme l'exemple type du régime libéral de protection sociale, on trouve en Europe deux pays qui s'en rapprochent : le Royaume-Uni et l'Irlande. Si l'accès à la protection sociale n'est pas lié à l'emploi dans ces pays, seul le service national de santé (*National Health Service*) est véritablement universel (même accès gratuit pour tous). Les prestations en espèces (indemnités maladie, allocations-chômage, retraites) servies par le système public d'assurance nationale (*National Insurance*) sont forfaitaires et d'un montant faible, ce qui implique un rôle important joué par les assurances privées et par les régimes de protection sociale d'entreprise. Les personnes qui n'ont pas pu suffisamment cotiser à l'assurance nationale perçoivent des prestations sous condition de ressources (*income support*). Ces systèmes de protection sociale sont en grande partie financés par l'impôt alors que Beveridge militait pour la cotisation sociale. Le système public, fortement unifié, est géré par l'appareil administratif de l'État central.

### **Le régime social-démocrate**

C'est le principe d'égalité qui est au cœur de la conception social-démocrate. Née d'une alliance entre classes ouvrières rurales et industrielles, cette conception de la protection sociale a pour objectif d'assurer l'égalité, la cohésion et l'homogénéité des groupes sociaux au sein d'une grande « classe moyenne », au moyen de mécanismes importants de redistribution. Les droits sociaux doivent principalement être associés à la citoyenneté, et les prestations délivrées par le secteur public, sous forme de services gratuits ou de prestations

forfaitaires. Cette conception repose sur le principe de l'universalité de la couverture sociale, conçue comme un droit de la citoyenneté. Les systèmes de protection sociale portés par cette conception garantissent au mieux les droits sociaux des citoyens et leur indépendance par rapport au marché, en favorisant le plein-emploi par une politique active d'embauches publiques (notamment pour les femmes), par la délivrance de nombreux services gratuits et grâce à une protection sociale qui combine des droits universels et des prestations d'un montant élevé. Cette protection de haut niveau assure en retour une forte légitimité politique à ces systèmes de protection sociale qui bénéficient à tous.

Les pays nordiques (Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande) sont ceux qui ont poussé le plus loin cette logique universelle. L'État y intervient tout d'abord par une forte offre d'emplois publics garantissant de nombreux services sociaux gratuits à tous les citoyens. La protection sociale y est aussi un droit de tous les citoyens. La plupart des prestations en espèces sont forfaitaires et d'un montant élevé, versées automatiquement en cas d'apparition d'un besoin social. Les salariés reçoivent cependant des prestations complémentaires au travers de régimes obligatoires de protection, à base professionnelle. Ces systèmes sont financés principalement par des recettes fiscales (surtout au Danemark). Ils sont publics, placés sous l'autorité directe des pouvoirs publics centraux et locaux. Seule l'assurance chômage, le plus souvent gérée directement par les syndicats de salariés, n'est pas intégrée au système public de protection sociale de ces pays.

### **Le régime « conservateur-corporatiste »**

La conception « conservatrice-corporatrice » de la protection sociale, organisée à partir d'une vision catégorielle de la société, vise beaucoup moins la réduction des inégalités que la conservation des statuts professionnels et catégoriels grâce aux mécanismes de maintien du revenu garanti par les assurances sociales. C'est la performance sur le marché du travail, la situation dans l'emploi qui doit déterminer le niveau de protection sociale offert à chaque bénéficiaire. La générosité relative des prestations, contributives, servies au salarié (le plus souvent masculin) garantit aux assurés sociaux une certaine indépendance par rapport au marché en cas de réalisation d'un risque social. Dans cette logique, les individus sont dépendants du « salaire familial », des droits sociaux associés au salarié et à ses ayants droit,



garantis par son statut. La dépendance par rapport au marché est ici indirecte dans la mesure où le niveau des prestations sociales délivrées par ces systèmes est lié à la situation dans l'emploi (ainsi qu'à la situation familiale). L'universalité de la couverture sociale est alors fonction de la capacité de la société d'assurer ou non le plein-emploi.

En Europe, plusieurs groupes de pays ressortissent à cette conception. Tout d'abord, les pays du centre du continent européen (l'Allemagne, la France, le Benelux et l'Autriche). C'est là que la tradition bismarckienne des assurances sociales est la plus forte. L'ouverture des droits est le plus souvent conditionnée au versement de cotisations. Le niveau des prestations sociales est lié au niveau du salaire de l'assuré. Les assurances sociales sont obligatoires, sauf dans le cas de la santé pour les revenus les plus élevés en Allemagne et aux Pays-Bas. Les cotisations sociales, versées par les employeurs et par les salariés, constituent l'essentiel des sources de financement du système – la France a longtemps battu tous les records avec près de 80 % du système financé par les cotisations sociales jusqu'en 1996. Ces systèmes, souvent très fragmentés, sont organisés au sein d'organismes plus ou moins autonomes de l'État, longtemps gérés par les représentants des employeurs et des salariés (les caisses de Sécurité sociale en France). Ceux qui ne sont pas ou plus couverts par les assurances sociales peuvent recourir à un « filet de sécurité » constitué de prestations minimales, sous conditions de ressources, financé par des recettes fiscales. Ces prestations se sont multipliées ces dernières années, sans pour autant former un ensemble cohérent et standardisé (il existe en France neuf minima sociaux différents).

## Les inclassables

### *Les pays d'Europe du Sud*

Les pays d'Europe du Sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) sont parfois considérés à part. Si leurs traits principaux se rapprochent du modèle continental (assurances sociales pour les prestations de garantie de revenu), ils présentent cependant des aspects spécifiques :

- un biais en faveur des personnes âgées, les retraites représentant la plus grande part de leurs dépenses sociales, alors que les politiques familiales et l'indemnisation du chômage sont très faiblement développées ;
- une grande hétérogénéité entre les différents régimes d'assurances sociales à base professionnelle, particulièrement généreux pour les fonctionnaires. D'autres professions sont beaucoup moins bien couvertes ;
- des services de santé nationaux à vocation universelle dont le développement a commencé dans les années 1975-1985 ;
- une mise en place progressive et souvent incomplète d'un filet de sécurité garantissant un revenu minimum.

### *Les pays d'Europe centrale et orientale*

Les pays d'Europe centrale et orientale entrent difficilement dans cette typologie. L'histoire extrêmement mouvementée et chaotique de leur protection sociale ne permet pas d'identifier un ensemble de traits communs et distincts. On peut néanmoins rappeler les grandes étapes de leur histoire. Avant la Seconde Guerre mondiale, ces pays avaient commencé à développer des régimes d'assurance sociale de type bismarckien.



Après, sous l'emprise soviétique, c'est le modèle universaliste communiste de droits sociaux qui est instauré. Le premier droit social garanti est l'emploi pour tous. L'ensemble des autres droits sociaux (accès aux soins de santé, prestations familiales en espèces mais aussi en services de prise en charge des enfants, pension d'invalidité et de retraite) est aussi garanti à tous les citoyens par l'État, mais mis en œuvre le plus souvent par les entreprises nationalisées. Les centres de santé et les crèches sont en effet mis en place dans les grandes entreprises, qui sont aussi parfois chargées de verser les pensions. Avec la chute du Mur, tous ces dispositifs vont être remis en cause, notamment par la privatisation des entreprises, mais aussi par la montée du chômage. Dans un premier temps, au tout début des années 1990, la plupart de ces pays vont adopter des lois sociales relativement généreuses, prévoyant un système d'allocation-chômage, le paiement des pensions de retraite, le droit à la santé, l'aide aux familles, etc. Mais ils vont bien vite se retrouver dans l'incapacité de payer les prestations promises. Endettés, une grande partie d'entre eux vont avoir recours aux aides du FMI et de la Banque mondiale, vers le milieu de la décennie. Ces aides seront soumises à conditions, parmi lesquelles on trouvera l'obligation de privatiser une partie des systèmes de retraite et de santé, l'État devant se contenter d'une intervention minimale destinée aux plus pauvres (modèle libéral de protection sociale promu par la Banque mondiale notamment). Le degré de privatisation des systèmes de protection sociale de ces pays est ainsi fonction de leur niveau d'endettement, qui exprime leur dépendance aux orga-

nisations financières internationales. Cependant, avec la préparation de l'accession à l'Union européenne et/ou avec le rejet politique de méthodes néo-libérales brutales (type thérapie de choc en Pologne), certains pays ont parfois cherché à améliorer leur protection sociale publique, leur efficacité dans ce domaine dépendant à la fois de leur capacité institutionnelle (à lever des impôts ou des cotisations sociales, à cibler les bénéficiaires, à verser les prestations, etc.), et de leur capacité budgétaire (niveau de croissance économique et d'endettement de l'État).

## Une nouvelle logique d'ensemble ?

Depuis la fin des années 1970, les systèmes de protection sociale sont remis en cause à la fois du fait du décalage entre le rythme d'évolution des dépenses sociales et la croissance, mais aussi parce qu'ils répondent de moins en moins efficacement aux besoins sociaux et aux demandes de l'économie. Ainsi, au cours des années 1980 et 1990, de nombreuses critiques sont développées par les approches économiques néo-classiques. Sont notamment dénoncés le poids des « charges sociales » et les effets « désincitatifs » de certaines prestations. Le niveau des impôts et des cotisations sociales servant à financer les prestations constituerait un frein à la croissance économique et aux embauches tandis que les allocations-chômage et les minima sociaux induiraient une préférence pour le chômage ou l'inactivité.

Ainsi, les réformes de la protection sociale, depuis plus de trente ans, sont marquées par la volonté de

Tableau 1. Les trois régimes de protection sociale

Intitulé	Caractéristiques		
	libéral	social-démocrate	conservateur-corporatiste
Situation géographique	anglo-saxon	scandinave	continental
Référence historique	Beveridge	Beveridge	Bismarck
Objectifs	lutter contre la pauvreté et le chômage	- assurer un revenu à tous - redistribution égalitaire	maintenir le revenu des travailleurs
Principe de fonctionnement	sélectivité	universalité	contributivité
Technique	ciblage	redistribution	assurance sociale
Critères d'accès aux prestations	- besoin - pauvreté	- citoyenneté - résidence	- statut - emploi
Nature de la prestation	- sous conditions de ressources - différentielle	-forfaitaire -services sociaux	-contributive - proportionnelle
Mode de financement	impôts	impôts	cotisations sociales
Structure de décision et de gestion	État central	État décentralisé	- « par les intéressés » - partenaires sociaux

Source : Palier B. (2005) d'après Esping-Andersen G. (1990).

contrôler voire réduire le niveau des dépenses publiques. Les pays anglo-saxons furent les premiers à mettre en œuvre des politiques de retrait de l'État-providence (notamment sous la férule de Margaret Thatcher). En France, on multiplie les plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale. L'avènement des politiques de réduction ouvre la voie à la recherche de nouvelles fonctions économiques pour la protection sociale. La solution qui aurait consisté à démanteler purement et simplement l'État-providence, bien que réclamées par les ultra-libéraux, n'est pas à l'ordre du jour, aussi bien du fait des résistances institutionnelles et politiques qu'à l'attachement des Européens à leur « modèle social ». Ceux-ci semblent plutôt enclins à réformer la protection sociale de façon à ce qu'elle devienne plus favorable à l'emploi, et ainsi à lui redonner une fonction économique positive. Dès lors, la recherche d'un système de protection sociale qui soit plus favorable à l'emploi est devenue un trait commun des réformes conduites, relayé d'ailleurs par les analyses menées au sein de l'Union européenne.

Les programmes sociaux doivent donc être plus favorables à l'emploi en offrant des prestations plus incitatives, qui rendent préférable le travail au chômage. Ces politiques d'activation des dépenses sociales visent à conditionner de plus en plus les allocations-chômage à des activités de formation et de recherche active d'emploi, à « rendre le travail payant » par la création de crédit d'impôt destiné aux salariés pauvres (comme la Prime pour l'emploi), à tenter d'augmenter les taux d'emploi (notamment des salariés âgés, par la réduction des pré-retraites). Le principe général de fonctionnement de la protection sociale évolue ainsi fondamentalement : il s'agit de passer de la garantie d'un revenu de remplacement hors marché à une stratégie d'incitation visant à favoriser le retour à l'emploi et à ramener les individus sur le marché du travail.

En Europe, beaucoup dénoncent ce retour général vers le marché, souvent marqué par des politiques (néo-libérales) dites de *workfare*. D'autres interprétations soulignent cependant qu'il peut exister une version alternative et positive de ces évolutions, marquée par le passage d'une action réparatrice à une action préventive, d'une réorientation des dépenses sociales qui doivent moins se focaliser uniquement sur les hommes âgés (dépenses de retraites) et plus vers des investissements sur le futur : les enfants et les femmes (politiques de lutte contre la pauvreté des enfants, politiques d'éduca-

tion et de formation initiales, politiques visant à rendre compatibles la vie familiale et la vie professionnelle). On parle alors de réorienter les dépenses sociales de la compensation et de l'indemnisation vers l'investissement social (Palier, 2014b).

## BIBLIOGRAPHIE

- **Esping-Andersen G.** (1990) - (2014a), *La réforme des retraites*, [trad. 1999], Paris PUF, coll. « Que sais-je ? », 5<sup>e</sup> éd. actualisée.
- **Merrien F.-X.** (2007), *L'État-providence*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 3<sup>e</sup> éd. actualisée.
- **Palier B. :**
  - (2014b), « La stratégie d'investissement social », *Études du Conseil économique, social et environnemental*, Paris, CESE.
- **Rosanvallon P.** (1981) [1992], *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.
- (2005), *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris, PUF, coll. « Quadrige ».
- (2012), *La réforme des systèmes de santé*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 6<sup>e</sup> éd. actualisée.



# LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE FRANÇAIS : PASSER DES RÉFORMES DUALISANTES À L'INVESTISSEMENT SOCIAL ?

**Bruno Palier**

Directeur de recherche du CNRS au Centre d'études européennes de Sciences po

Depuis la fin des Trente Glorieuses, le système de protection sociale français est soumis à des tensions et déséquilibres récurrents, parmi lesquels le financement de la Sécurité sociale occupe la première place. Les réformes de l'assurance chômage, des retraites et de l'assurance maladie se sont succédé, d'abord concentrées sur l'augmentation des taux de cotisation, puis orientées vers la maîtrise des dépenses. Depuis la fin des années 1990 notamment, elles sont allées plus loin en modifiant la structure même des prestations et du financement de la Sécurité sociale. Outre la nécessité de résorber les déficits, face à la mondialisation, le poids des dépenses sociales est régulièrement dénoncé comme un handicap pour la compétitivité de l'économie. Les politiques de rationalisation des dépenses n'ayant pas porté leurs fruits en termes de croissance et d'emploi, Bruno Palier défend la voie de l'« investissement social ». En accordant aux politiques d'investissement dans les capacités des individus – les jeunes enfants en particulier – un rôle primordial, cette stratégie intègre les exigences de compétitivité et va au-delà de l'objectif d'indemnisation de la protection sociale.

**C. F.**

## La fin du compromis keynésien

Depuis 1974, le système de protection sociale semble en crise. Cette année-là, les effets du retournement de la conjoncture économique se font rapidement sentir sur les finances de la Sécurité sociale. Entre 1974 et 1986, les comptes du régime général alternent déficits

et excédents<sup>(1)</sup> et les gouvernements enchaînent plans de relance et plans de rigueur. Cette période charnière correspond au moment où l'on change progressivement d'approche en matière de protection sociale : les pro-

(1) On note des déficits entre 1974 et 1978, 1981 et 1982 et en 1986.

blèmes financiers de la Sécurité sociale vont devenir une préoccupation centrale et récurrente des gouvernements.

Pour faire face aux difficultés économiques, certains gouvernements tentent d'appliquer des recettes déjà éprouvées par le passé, des plans de relance de l'économie, d'inspiration keynésienne. Jacques Chirac en 1975, Pierre Mauroy en 1981, ont décidé d'augmenter le niveau des prestations sociales afin de relancer la consommation et l'activité économique, et par là même de réduire le chômage. Cependant, dans les deux cas, les déficits publics se sont fortement creusés, le solde de la balance commerciale est aussi devenu déficitaire et le chômage n'a pas baissé. Ces politiques ont immédiatement été suivies par des politiques inverses, de rigueur budgétaire. Les expériences de Jacques Chirac et de Pierre Mauroy marquent la fin des politiques de relance s'appuyant sur l'augmentation des prestations sociales.

Le thème de la compétitivité des entreprises dans un nouveau contexte mondial de concurrence accrue modifie en outre la donne. Par la suite, les partis de gouvernement, de gauche comme de droite, se retrouvent pour mener des politiques similaires qui visent à équilibrer les comptes de la Sécurité sociale, soit en augmentant ses ressources, soit en diminuant ses dépenses. La multiplication de ces plans va impliquer la rupture des compromis qui assuraient une certaine paix sociale en France.

En effet, la fin des politiques keynésiennes entraîne un nouveau divorce entre l'économie et le social. La logique économique, désormais centrée sur l'offre, impose de réduire les déficits sociaux tandis que la logique sociale tend à vouloir préserver les « acquis sociaux » et à refuser toute remise en cause de la Sécurité sociale. Les gouvernements successifs sont obligés de dramatiser fortement la situation des comptes de la Sécurité sociale afin, paradoxalement, de se créer une marge de manœuvre et de justifier la mise en place des plans de sauvetage de la Sécurité sociale et surtout des mesures plus structurelles qui leur paraissent nécessaires. Au cours des années 1980, la mobilisation de la population derrière les syndicats de salariés empêche cependant de mettre en place la plupart des décisions qui viseraient à réformer le système de protection sociale.

Les mesures adoptées au cours des années 1980 ont surtout consisté à éroder le niveau des prestations sous conditions de ressources par rapport à l'évolution des salaires, et à réduire le niveau de couverture

garanti par l'assurance maladie. Ces mesures ont pour conséquence d'accroître les inégalités entre ceux qui peuvent payer une couverture sociale complémentaire et ceux qui dépendent de plus en plus des *minima* sociaux. Cependant, les plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale ont surtout consisté à augmenter les recettes, par un relèvement régulier des cotisations payées par les salariés. Ils ont ainsi contribué à augmenter le niveau des « charges sociales » tout en faisant reculer la part du financement des dépenses de protection sociale assumée par les employeurs.

## Les politiques de maîtrise des dépenses

Au début des années 1990, cependant, un certain nombre de transformations économiques (mondialisation, mise en place du marché unique, récession de 1993, préparation de la monnaie unique) ont amené les acteurs en charge de la protection sociale à ne plus se contenter du *statu quo* des années 1980. Il ne semble alors plus possible de financer indéfiniment la croissance des dépenses sociales par une augmentation des prélèvements sociaux. Secteur par secteur (chômage, retraite, santé, famille), de nouvelles mesures vont être prises afin de contrôler l'évolution des dépenses.

### Les réformes de l'assurance chômage

On assiste ainsi à d'importantes réformes des assurances chômage en 1992 puis en 2001. En 1992, le mode de calcul des prestations est changé, avec l'introduction de leur dégressivité – elles baissent d'environ 15 % tous les six mois. En 2001, après une période de baisse du chômage, cette dégressivité est remise en cause au profit d'un allongement des droits (de 1 à 2,5 ans) mais avec des conditions de recherche d'emploi plus importantes : les chômeurs indemnisés doivent signer un contrat de retour à l'emploi et faire l'objet d'un suivi régulier de leurs démarches avec les agences de placement.

### Les réformes des retraites

En matière de retraites, plusieurs grandes réformes sont adoptées, en 1993, en 2003, puis de nouveau en 2008, 2010 et 2013<sup>(2)</sup>. En 1993, le mode de calcul des retraites de base des salariés du secteur privé du commerce et de l'industrie (régime général) est modifié. En 2003, le régime de retraite des fonctionnaires sera

(2) Sur ce point, voir dans ce même numéro l'article de Dominique Argoud, p. 14.

« aligné » sur celui du privé, allongeant la période de cotisation obligatoire à 40 années, et indexant la revalorisation des retraites sur l'évolution des prix et non plus de la grille indiciaire de la fonction publique. Un écart demeure cependant entre le public et le privé, dans la mesure où le salaire de référence pour le public est celui reçu dans les six derniers mois de carrière alors qu'il est calculé à partir des 25 meilleures années dans le privé. En 2008, les régimes spéciaux (salariés des entreprises publiques de transports en communs, de l'électricité ou du gaz) sont aussi réformés dans le même sens. En 2010, l'âge légal de départ à la retraite est repoussé à 62 ans, mais depuis 2012, il est possible de partir à 60 ans si le salarié a effectué le nombre d'années de cotisation nécessaires. En 2013, une nouvelle réforme valide l'âge de départ à la retraite à 62 ans, sauf pour ceux qui ont effectué le nombre d'années nécessaires de cotisation. Elle prévoit aussi un ralentissement dans le rythme de revalorisation des retraites et la mise en place d'un « compte pénibilité » devant permettre à ceux qui ont travaillé dans des conditions difficiles soit de partir plus tôt, soit d'accéder à une formation leur permettant de changer d'emploi.

### Les réformes de l'assurance maladie

En matière d'assurance maladie, les différents gouvernements ont tenté depuis le début des années 1990 de maîtriser l'augmentation des dépenses de santé<sup>(3)</sup>. Une réforme constitutionnelle prévoit le vote d'un budget prévisionnel des dépenses de Sécurité sociale par le Parlement, et en particulier le vote d'un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Après avoir tenté sans succès de négocier des augmentations limitées de dépenses avec les différentes professions médicales, le plan Juppé de 1995 tente d'imposer, par le biais du vote par le Parlement d'une loi de financement de la Sécurité sociale, des objectifs à ceux qui ne souhaitaient pas négocier. Par ailleurs, ce plan crée de nombreuses agences de régulation du système de santé qui doivent renforcer la capacité d'intervention de l'État.

Cela n'a cependant pas permis de mieux contrôler les dépenses de santé, obligeant les gouvernements à continuer de multiplier les plans de financement de l'assurance maladie (baisse de remboursement des soins, augmentation de la part des dépenses à la charge des patients) et à déboucher sur une nouvelle « grande réforme », le plan Douste-Blazy à l'été 2004. Celui-ci a

progressivement réorganisé le système de santé autour d'un parcours de soins mieux intégré, et a réorganisé les institutions du système d'assurance maladie en donnant un rôle primordial au directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), aux dépens des partenaires sociaux qui voient leur rôle amoindri et les conseils d'administration des caisses supprimés. En 2009, la loi hôpital-patient-santé-territoire renforce encore le rôle de l'État dans le système de soins de santé, avec la mise en place des agences régionales de santé, chargées de l'organisation régionale de la politique de santé. À force de mesures de déremboursement des soins et de meilleure organisation de l'offre, mais aussi du fait des conséquences de la crise, l'augmentation des dépenses de santé a fortement ralenti depuis 2010 en France.

### Des réformes qui changent progressivement le système

Depuis le début des années 1990, les mesures ne se limitent plus à la modification des taux de cotisation ou du niveau des prestations. De nouvelles prestations et de nouveaux instruments de régulation du système de protection sociale sont élaborés. L'allocation d'assurance chômage est réformée avec l'allocation unique dégressive en 1992, puis l'allocation de retour à l'emploi – ARE – en 2001 ; du côté des retraites, les règles de calcul des pensions sont révisées tandis qu'un nouveau fonds de financement des dépenses de retraite non contributives, le fonds de solidarité vieillesse, est mis sur pied (1993). Les instruments de régulation des dépenses de santé connaissent également un renouveau avec la création des agences de régulation, l'implication croissante du Parlement aux dépens des partenaires sociaux et la régionalisation de la politique de santé. En 2000, la couverture maladie universelle (CMU) vient compléter les dispositifs d'assurance maladie.

La méthode utilisée pour réduire le niveau des prestations des assurances sociales est elle aussi commune aux différents secteurs : il s'agit d'accroître leur contributivité, c'est-à-dire de renforcer leur lien avec le montant des cotisations. Les réformes reposent sur l'idée que chacun doit recevoir des prestations d'un montant correspondant mieux à celui des cotisations versées. C'est le principe de la réforme de 1992 des allocations-chômage, conservé en 2001 ; c'est aussi celui des réformes des retraites de 1993 et de 2003. Cette contributivité accrue des prestations a pour conséquence de réduire la couverture garantie par les

(3) Sur ce point, voir dans ce même numéro le texte de Philippe Batifoulrier, p. 20.





assurances sociales dans la mesure où plus de personnes se trouvent exclues du système du fait d'un montant insuffisant de cotisations versées. Dans le même temps, les augmentations régulières des tickets modérateurs dans le domaine des dépenses de santé ont aussi réduit le niveau de couverture de l'assurance maladie.

Dès lors, les Français sont de plus en plus dépendants de la protection sociale complémentaire. Les retraites de base offertes par la Sécurité sociale sont de moins en moins généreuses et les régimes de retraite complémentaire obligatoires, dont le niveau des prestations est plus directement fonction des cotisations versées, ont diminué leurs prestations. Les Français sont désormais appelés à compléter leur retraite future par une prévoyance individuelle (assurance vie, fonds de pension). La réforme Fillon des retraites de 2003 a ainsi prévu des exemptions fiscales importantes pour les sommes versées dans les fonds de pensions personnels (PERP) ou collectifs (PERCO). Une part de plus en plus importante des dépenses de santé est prise en charge par

des mutuelles complémentaires et par des assurances privées. Ces compléments privés et individualisés de protection sont évidemment destinés à ceux dont les employeurs financent de tels compléments, ou qui peuvent se les payer eux-mêmes. Les autres doivent se contenter des prestations de base, s'ils y ont droit.

Ainsi, une partie toujours plus importante de la population est amenée à dépendre des prestations sous conditions de ressources. Le nombre de bénéficiaires des *minima* sociaux a constamment crû depuis le début des années 1980 et représente aujourd'hui plus de 10 % de la population française. De son côté, la couverture maladie universelle (CMU) créée en 2000 compense la réduction progressive de la couverture sociale offerte par les régimes légaux d'assurance maladie. La contraction des assurances sociales renforce donc le rôle des prestations non contributives, en principe réservées aux plus démunis. Ces évolutions contribuent à dualiser le système français de protection sociale : d'un côté, les prestations d'assurance pour ceux qui ont les moyens

de cotiser et de l'autre les prestations d'assistance (ou d'insertion) réservées à ceux, de plus en plus nombreux, qui sont durablement exclus du marché du travail.

### Un nouveau souffle pour les réformes ?

La multiplication des réformes visant à réduire les dépenses ne semble pas suffire. Structurellement, le déficit de la Sécurité sociale est lié au décalage entre le rythme d'évolution des recettes et celui des dépenses, l'un étant dicté par les niveaux d'emploi et de rémunération des salariés, l'autre principalement par les évolutions démographiques et les progrès médicaux. Fondamentalement, c'est du côté de l'emploi que se trouvent les solutions de long terme pour combler les déficits sociaux. C'est seulement si plus de gens travaillent, plus longtemps, pour un meilleur salaire, que le problème des retraites sera résolu, que les dépenses d'assurance chômage baisseront, et que les rentrées de cotisations permettront de suivre le rythme d'augmentation des dépenses de santé qui n'est pas près de s'arrêter.

Les politiques menées au cours des dernières décennies, en France comme dans la plupart des pays européens, supposent que l'État-providence est un handicap pour la croissance et l'emploi. La plupart des réformes adoptées cherchent à restaurer la profitabilité des entreprises, à baisser l'impôt sur les revenus, notamment les plus élevés, à réduire les « rigidités » sur le marché du travail ainsi que les coûts de production. L'idée est de rendre les entreprises plus compétitives dans la globalisation. Ces stratégies, qui sont aujourd'hui imposées aux pays du Sud de l'Europe pour faire face à la crise de la dette, attribuent aux politiques sociales une responsabilité dans les difficultés économiques européennes.

Leurs résultats sont toutefois décevants. La stratégie de compétitivité par la baisse des coûts se construit en réalité contre l'emploi de qualité. Pour réduire leurs coûts de production, les entreprises ont multiplié les plans de réduction des effectifs et ont développé la sous-traitance pour ce qui n'était pas leur cœur de métier ainsi que les emplois atypiques (intérim, contrats à durée déterminée, temps très partiel aux horaires subis et emplois aidés, le plus souvent de mauvaise qualité, mal rémunérés et sans avenir). Au total, cette stratégie ne crée pas de croissance, et les emplois générés, souvent subventionnés, coûtent à l'État plus qu'ils ne lui rapportent. Au cours des années 2000, les niveaux

d'emploi ont effectivement augmenté, mais sans que la pauvreté baisse. On a ainsi créé 851 000 emplois en France entre 2005 et 2007, mais le taux de pauvreté s'est maintenu à 13 % de la population<sup>(4)</sup>.

### Des politiques d'investissement social au service de l'emploi et de la croissance

Pour reconstruire une prospérité durable, il conviendrait d'organiser une montée en gamme des productions françaises, d'investir dans la compétitivité hors-prix, de jouer la carte de l'innovation et de la qualité plutôt que celle de la baisse des coûts. Pour ce faire, il semble nécessaire de développer une stratégie nouvelle d'investissement dans l'avenir, qui passe par un investissement massif dans la recherche et le développement. Il convient aussi d'investir dans la qualification générale de la main-d'œuvre et dans l'amélioration des conditions de travail, ainsi que dans un certain nombre de politiques sociales. Il s'agit d'un ensemble de politiques dites « d'investissement social »<sup>(5)</sup>.

Aujourd'hui, le chômage touche d'abord ceux qui n'ont pas de qualification ou dont les qualifications sont devenues obsolètes. Pour permettre à tous d'acquérir le bagage adapté à une économie qui repose de plus en plus sur les compétences, il est plus efficace d'intervenir en amont, au plus tôt. Les capacités cognitives, communicationnelles et relationnelles aujourd'hui nécessaires à la réussite scolaire et professionnelle s'acquièrent avant même d'atteindre l'âge de la scolarité. Les enfants nés dans les milieux favorisés bénéficient de nombreuses opportunités d'éveil et de développement de ces capacités, ce qui n'est pas toujours le cas dans des milieux défavorisés. Donner une chance à tous dès le plus jeune âge passe par un service public de la petite enfance accessible à tous.

Développer des structures d'accueil de qualité pour les plus jeunes enfants permet en outre de créer dans ce secteur des emplois stables, qualifiés et bien protégés, à l'inverse des emplois privés de services à domicile, subventionnés en France, qui sont le plus souvent à

(4) Observatoire national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, *Mesure et évolution de la pauvreté entre 1996 et 2007*.

(5) Voir Palier B. (rapporteur) (2014), *La stratégie d'investissement social*, étude du Conseil économique, social et environnemental, février

temps partiel, peu qualifiés, mal rémunérés et soumis à la précarité. Cela doit aussi améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, et donc favoriser l'emploi des femmes, qui assument encore la majorité des tâches familiales et domestiques.

Alors que les jeunes filles accèdent davantage aux études supérieures que les garçons, les femmes font de moins bonnes carrières que les hommes, moins bien rémunérées, plus souvent à temps partiel, avec moins de responsabilités. Elles doivent payer le prix professionnel du fait que ce sont elles qui interrompent ou ralentissent leur carrière pour s'occuper des enfants (puis des personnes âgées dépendantes). Permettre aux femmes d'avoir les carrières qu'elles souhaitent, et qui correspondent à leur qualification, passe aussi par une politique d'égalité dans la sphère familiale. Les congés parentaux devraient inciter les ménages à mieux partager la prise en charge des jeunes enfants. Il faudrait pour cela un congé parental plus court mais beaucoup mieux rémunéré, et dont le nombre de mois s'accroît s'il est partagé entre les deux parents.

Permettre à tous d'acquérir les compétences et qualifications nécessaires pour avoir un bon emploi amène enfin à repenser le fonctionnement de notre système scolaire. Il s'agit de faire en sorte que tout le monde puisse poursuivre autant que possible des études (éviter les redoublements, favoriser la mixité sociale et les tronc communs...). Nous n'avons pas en France l'habitude de considérer les politiques d'éducation comme relevant des politiques sociales. On attend pourtant de l'école qu'elle joue un rôle d'ascenseur social. S'il est aujourd'hui en panne, c'est aussi parce que notre système scolaire vise moins la qualification de tous que la sélection des meilleurs.

Les économies qui sont aujourd'hui les plus dynamiques et les plus innovantes en Europe sont celles qui ont su améliorer les conditions de travail pour tous, réduire les écarts de salaires, favoriser le « travail créatif » et l'autonomie, développer les logiques d'apprentissage permanent au sein de leurs entreprises. Afin d'éviter une polarisation du marché du travail entre ceux dont les compétences s'accroissent et se renouvellent et ceux dont les qualifications ne changent pas, voire se dégradent au fil de la carrière, il est essentiel de développer une politique de formation professionnelle pour tous et tout au long de la vie.



Les politiques sociales ne peuvent plus se limiter aux dispositifs d'indemnisation, même si ceux-ci restent primordiaux. Elles doivent aussi porter une stratégie collective d'investissement qui prépare les individus et les familles à faire face aux nouveaux risques sociaux et aux nouvelles conditions économiques. Réaménagement des congés parentaux, service public de la petite enfance, investissement dans la recherche et l'éducation, promotion scolaire pour tous, créations d'emplois de qualité dans les services à la personne, amélioration des conditions de travail, égalité salariale, autonomie et apprentissage permanent dans les entreprises, formation et requalification professionnelle pour tous et tout au long de la vie, garantie de revenu élevée sans perte de droits sociaux en période de recherche d'emploi et de requalification, telles sont les pistes ouvertes par une stratégie d'investissement social.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Castel R.** (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- **Palier B.** (2005), *Gouverner la Sécurité sociale. Les évolutions du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2<sup>e</sup> éd.
- **Esping-Andersen G.** (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.



# FAUT-IL ALLER PLUS LOIN DANS LA RÉFORME DES RETRAITES ?

**Dominique Argoud**

Maître de conférences à l'Université Paris-Est Créteil, LIRTES EA 7313

**Depuis le début des années 1990, les réformes des retraites s'enchaînent avec toujours le même objectif : rendre le système par répartition financièrement viable à long terme. La crise économique et la nécessité, dans le contexte européen, de respecter des règles strictes de finances publiques, ont créé des pressions supplémentaires dans un édifice déjà déséquilibré par le vieillissement démographique. Si la succession des réformes depuis deux décennies a permis d'en améliorer la soutenabilité financière, certains problèmes demeurent : le système reste excessivement complexe du fait d'un morcellement des régimes et des caisses créant des inégalités ainsi qu'un manque de transparence. Par ailleurs, malgré de nombreuses mesures destinées à accroître le taux d'emploi des seniors, celui-ci reste faible. Pour Dominique Argoud, le processus de réforme des retraites, dont l'inachèvement renvoie à l'impopularité qu'il suscite de façon récurrente, est à replacer dans une réflexion sociétale plus large sur la répartition du temps libre au cours du cycle de vie.**

**C. F.**

De toutes les dépenses de protection sociale, le risque vieillesse-survie est le poste auquel la nation française affecte le plus de ressources (44,9 % en 2013). Ce seul indicateur suffit pour témoigner de l'attention que portent les pouvoirs publics au système des retraites. Face à la pression exercée par le vieillissement démographique, plusieurs réformes se sont succédé depuis les années 1990 pour tenter de limiter l'accroissement des dépenses. Citons la loi du 22 juillet 1993 sur les pensions de retraite et la sauvegarde de la protection sociale, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, les décrets de 2008 réformant les régimes spéciaux, la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et, enfin, la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système des retraites.

## **Des réformes structurelles impopulaires**

Toutes ces réformes avaient globalement pour objectif d'ajuster les paramètres du système afin qu'il soit financièrement soutenable à l'heure où la Commission européenne se montre de plus en plus vigilante à ce que les États membres ne laissent pas dériver leurs comptes publics. Mais l'augmentation de l'espérance de vie, conjuguée aux départs en retraite des générations nombreuses du *baby-boom*, ont singulièrement compliqué la tâche des gouvernements. Pourtant, les indicateurs du vieillissement démographique et leur impact sur le financement des pensions sont relativement bien connus. Ainsi en va-t-il, par exemple, du nombre de personnes

susceptibles de partir en retraite : les retraités de demain étant déjà nés et l'immigration étant faible, l'évolution de la pyramide des âges est aisée à anticiper. Dans ces conditions, comment expliquer que les réformes se succèdent à un rythme aussi rapide ? D'autant que, lors de chacune d'entre elles, le gouvernement justifie ses décisions par sa volonté d'assurer définitivement la viabilité économique du système. Il nous semble important de revenir sur les explications politiques et techniques pouvant être avancées pour répondre à cette question car elles continueront de peser sur d'éventuelles nouvelles réformes.

### Une explication politique

La réforme des retraites ne comporte pas qu'une dimension technique. Elle présente également une dimension politique et symbolique forte qui en fait un sujet sensible pour les gouvernements en place. En effet, à partir des années 1990, les pouvoirs publics sont confrontés à la nécessité de réajuster les paramètres d'un système conçu et consolidé durant les Trente Glorieuses, à une époque où les marges de manœuvre budgétaires étaient plus importantes. Autrement dit, ils sont amenés à revoir le dispositif dans un sens plus restrictif, engendrant inévitablement des crispations sociales du fait du sentiment pour une partie de la population d'une remise en cause des « acquis sociaux ». C'est pourquoi, à chaque réforme importante, le même scénario se reproduit : le Gouvernement annonce des mesures d'envergure destinées à « sauver » le système des retraites ; il met en place un vaste processus de concertation avec les partenaires sociaux ; pour cela, il alimente la réflexion en prenant appui sur toute une série d'éléments techniques produits par les experts pour éclairer la décision ; et malgré cette tentative de « dépolitisation » du débat, divers mouvements sociaux protestent contre les objectifs de la réforme, contribuant à l'adoption de mesures en deçà des ambitions initiales.

Par conséquent, si la réforme des retraites se veut globale et définitive, elle s'effectue en réalité de manière tronçonnée. Compte tenu de son caractère sensible, les pouvoirs publics sont incités à procéder par touches successives pour éviter de produire un mécontentement généralisé. Concrètement, de 1993 à 2008, les diverses réformes ont d'abord concerné les retraites du secteur privé, avant d'aborder celles du secteur public, puis celles des régimes spéciaux. Un tel processus ne fait que traduire la capacité de résistance plus ou moins forte des groupes sociaux, qui ne permettent guère de concevoir une réforme généralisée.

Par ailleurs, les réformes ne peuvent pas être interprétées uniquement comme de simples mesures visant à réduire les dépenses sociales. En effet, les gouvernements successifs ont régulièrement introduit des aménagements à l'origine de coûts supplémentaires, dans la perspective d'améliorer certains éléments du système jugés perfectibles : instauration d'un régime de retraite additionnelle dans la fonction publique, mise en place d'un départ à la retraite anticipé pour les salariés ayant eu une carrière longue, prise en compte de la pénibilité à travers un compte personnel de prévention, amélioration des droits à la retraite pour les travailleurs à temps partiel, etc. Ces différents éléments sont le résultat de compromis que le gouvernement doit négocier avec sa majorité parlementaire et avec les partenaires sociaux pour rendre acceptable son projet de loi.

### Une explication technique

Tous les paramètres liés à l'évolution du système des retraites ne sont pas maîtrisables. Si c'est le cas de ceux qui sont de nature démographique, il n'en est pas de même des paramètres de nature économique : le taux de croissance, les gains de productivité, le taux de chômage en général et de celui des travailleurs âgés en particulier sont autant de facteurs d'imprévisibilité qui rendent peu fiables les projections financières à long terme (à échéance de 2040-2050). C'est pourquoi les réformes sont précédées de scénarios qui, jusqu'à présent, se sont révélés plutôt optimistes par rapport à la réalité, notamment en termes de croissance et de chômage, du fait de la persistance, voire de l'aggravation de la crise économique et sans doute aussi du coût politique que représenterait une réforme prenant appui sur un scénario trop défavorable<sup>(1)</sup>.

### Une réforme inachevée

Dans ces conditions, sommes-nous condamnés à ce que la réforme des retraites devienne un serpent de mer revenant régulièrement dans l'agenda politique au gré de l'augmentation de l'espérance de vie et des périodes de ralentissement économique ? La réponse à cette question n'est pas aisée car toute réforme des retraites représente un coût politique que les gouvernements souhaitent éviter. Par ailleurs, diverses mesures ont d'ores et déjà

(1) Ainsi, les scénarios économiques sur lesquels se fondent les dernières projections du COR correspondent à des scénarios volontaristes du point de vue de l'emploi, selon lesquels le taux de chômage diminuerait pour atteindre, vers 2030, 7 % ou 4,5 %.



été prises pour dépasser le seul ajustement conjoncturel du système. Celles-ci restent néanmoins imparfaites et soumises à des aléas concernant le marché de l'emploi et la vie économique du pays. Par conséquent, la tentation existe de refonder complètement les bases du système.

### Une évolution programmée des règles de départ en retraite

Des éléments structurels ont bien été introduits par le législateur afin d'éviter d'avoir à rouvrir le dossier des retraites au fur et à mesure du vieillissement de la population et donc de l'augmentation prévisible du nombre de retraités. Ainsi, la loi du 21 août 2003 avait institué un mécanisme permettant un ajustement périodique, sans qu'il soit nécessaire de recourir de nouveau à la voie législative. Cette loi prévoyait que soit maintenu un rapport constant entre la durée d'assurance ou de services et la durée moyenne de retraite, ce qui permettait de tenir compte de l'augmentation prévisible de l'espérance de vie. La loi du 20 janvier 2014 est allée plus loin en décidant, d'emblée, que la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein évoluera d'un trimestre tous les trois ans entre 2020 et 2035 pour les assurés nés entre 1958 et 1973. Quant à la loi du 9 novembre 2010, elle a repoussé l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans et l'âge ouvrant droit à une retraite à taux plein de 65 à 67 ans, remettant ainsi en cause la dimension symbolique de « la retraite à 60 ans » telle qu'elle avait modelé les esprits depuis sa mise en œuvre le 1<sup>er</sup> avril 1983 par le gouvernement socialiste de l'époque.

Deux des leviers principaux (l'âge légal et la durée de cotisation) d'une réforme des retraites ont donc bien été actionnés, en lien avec l'augmentation de l'espérance

de vie de la population française. Il est incontestable qu'ils contribuent, pour une part, à améliorer l'équilibre financier des régimes publics de retraite à moyen et long terme. La France peut compter par ailleurs sur un autre argument favorable au *statu quo* en matière politique : le niveau élevé des naissances. Avec deux enfants par femme en moyenne, contre 1,6 dans la zone euro, l'Hexagone bénéficie d'un atout favorable pour le financement futur des retraites. Le ratio nombre d'actifs/ nombre de retraités constitue en effet une variable centrale de l'équilibre d'un système par répartition.

Peut-on dire alors que toute nouvelle réforme serait superflue ? Ou en tout cas qu'il n'y a pas urgence à réformer tant que les déficits de l'assurance vieillesse sont globalement contenus et que les paramètres économiques sont trop incertains ? En réalité, deux sujets restent d'actualité.

### La refonte d'un système peu lisible

Le système français s'avère particulièrement complexe. Alors que la loi du 22 mai 1946 avait institué un régime dit « général » destiné à étendre la couverture du risque vieillesse à l'ensemble de la population, la réalité fut tout autre. Certes, l'objectif d'une couverture généralisée de la population a bien été rempli, mais le système s'est fragmenté en une multitude de régimes et de caisses, qui ont chacun leurs propres règles et modalités de calcul des pensions. Différents types de régimes coexistent – régime général, régimes spéciaux, régimes autonomes, mais également régimes de base, régimes complémentaires, voire régimes supplémentaires – et contribuent à une relative illisibilité du système. À cela s'ajoutent des avantages non contributifs dont les règles de calcul ne sont pas toujours similaires d'un régime à l'autre.



Le système des retraites est le résultat d'une construction socio-historique au cours de laquelle un certain nombre de groupes professionnels ont su défendre leurs spécificités ; ce qui explique l'empilement de strates composant aujourd'hui la protection sociale vieillesse. Mais le contexte actuel de réforme est propice à sa remise en cause au nom de l'équité entre retraités et d'une certaine rationalisation du système. Surtout, la relative opacité de ce dernier va à l'encontre d'un principe qui a été fortement affirmé depuis la loi du 21 août 2003 : chaque citoyen a désormais droit à une information concernant sa situation individuelle en matière de retraite afin de lui permettre d'effectuer des arbitrages en connaissance de cause<sup>(2)</sup>. Or, une telle information est difficile à mettre en œuvre au sein d'un système aussi émiétté. Ce n'est donc pas un hasard si le principe d'une convergence entre régimes est désormais acté, aussi bien pour les régimes de base que pour les régimes complémentaires. De fait, les divers lois et décrets réformant les retraites ont contribué à un alignement progressif des règles du jeu.

Il s'agit toutefois d'un processus de convergence qui reste inabouti. D'une part, le législateur n'a pas osé modifier le mode de calcul de la pension des fonctionnaires qui repose toujours sur les six derniers mois de salaire, et non sur les vingt-cinq meilleures années comme dans le secteur privé. Cette différence a des conséquences importantes en termes de redistribution : il avantage les salariés qui ont bénéficié d'une forte progression salariale au cours de leur carrière au détriment de ceux qui ont connu des parcours moins ascendants, notamment dans le secteur privé. D'autre part, des spécificités encore plus importantes subsistent si l'on prend en compte les régimes spéciaux. Ces derniers, qui sont souvent les fers de lance des mouvements sociaux de protestation, bénéficient d'une relative mansuétude des pouvoirs publics, qui ont tendance à temporiser le processus d'harmonisation progressive des règles en vigueur dans les différents régimes<sup>(3)</sup>. Ainsi, par exemple, l'application de la réforme de l'âge légal de départ à la retraite issue de la loi du 9 novembre 2010 a été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les régimes spéciaux.

(2) Un groupement d'intérêt public réunissant les organismes de retraite obligatoire, le GIP Info Retraite, a été créé pour mutualiser les données des différents régimes et mettre en œuvre des outils destinés à offrir aux personnes une information personnalisée sur leur retraite.

(3) Cf. le rapport 2012 de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale qui s'est plus particulièrement intéressé à deux régimes spéciaux : la SNCF et la RATP. Rapport consultable sur : [www.ccomptes.gouv.fr](http://www.ccomptes.gouv.fr)

Globalement, le législateur a opté pour une réforme progressive, au détriment d'une refonte totale du système. Au-delà du principe de convergence mentionné précédemment, les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> rapports (2011) et le 12<sup>e</sup> rapport du Conseil d'orientation des retraites (2013) ont identifié diverses situations engendrant une relative iniquité entre les pensionnés (au détriment des jeunes, des femmes, des polypensionnés...). D'ailleurs, la récente loi du 20 janvier 2014 s'est fixé l'objectif, entre autres, d'apporter des correctifs pour mieux protéger les populations désavantagées par les règles de calcul des retraites. Si la recherche d'équité semble désormais guider l'action publique en matière de retraite, de nombreuses voix s'élèvent pour aller plus loin et pour repenser totalement les fondements du système issus de la période d'après-guerre.

Lorsque sont apparues les premières difficultés financières des régimes de retraite, une réforme systémique avait été envisagée par quelques acteurs, essentiellement sous l'angle du passage d'un système de retraite par répartition à un système par capitalisation. En effet, dans un tel cas de figure, le financement du système serait moins soumis aux variables démographiques puisque cela reviendrait à privilégier une approche individuelle de la couverture du risque, chaque assuré contribuant au financement de la pension qui lui serait versée ultérieurement sous forme d'une rente. En réalité, les aléas liés aux placements financiers ont abouti à ce que se dessine un relatif consensus au sein de la classe politique : la réforme des retraites doit d'abord viser à préserver le système originel par répartition (reposant sur une solidarité instantanée entre les générations), cantonnant la capitalisation à des dispositifs d'épargne retraite facultatifs<sup>(4)</sup>.

En revanche, une autre option est beaucoup plus présente dans le débat public depuis quelques années. Elle consisterait à basculer d'un système où les pensions de base sont calculées en annuités en référence à une durée d'assurance, à un système en points – à l'instar des régimes complémentaires –, voire en comptes notionnels. Une telle évolution mettrait davantage l'accent sur le lien entre les cotisations versées et les pensions reçues par chacun. La technique des comptes notionnels permet de créditer à l'assuré, chaque année, des cotisations qu'il a versées – ainsi que son employeur – sur un compte virtuel

(4) Le Plan d'épargne retraite populaire (PERP) et le Plan d'épargne retraite collectif (PERCo) ont été institués par la loi du 21 août 2003.

mais individualisé. Le montant de la pension est alors étroitement corrélé à l'effort contributif du salarié. Mais le montant des droits accumulés durant la vie active est multiplié par un coefficient de conversion qui dépend de l'espérance de vie à l'âge de départ de la génération à laquelle appartient la personne. Un tel système, qui est utilisé notamment en Suède, en Italie et en Pologne, offre l'avantage d'une grande stabilité financière dans la mesure où le montant de la pension peut être ajusté pour chaque génération en fonction de l'évolution des paramètres, notamment d'espérance de vie. De ce fait, la perspective d'une réforme systémique basée sur des comptes notionnels séduit car, outre une simplification de l'édifice, elle permettrait une adaptation relativement souple à un contexte devenu évolutif. Néanmoins, comme en témoignent les épisodes conflictuels qui ont émaillé le processus de réforme ces dernières décennies, il n'est pas certain qu'il existe en France un consensus suffisant entre les différents partenaires sociaux pour permettre un changement aussi radical.

### L'épineuse question de l'emploi des seniors

#### *Une participation des seniors au marché du travail faible mais en hausse*

En réalité, le véritable enjeu se situe sans doute ailleurs, dans l'amélioration du taux d'emploi des seniors. En effet, celui-ci conditionne le succès des diverses mesures prises pour tenter d'accroître la durée de cotisation des assurés et ainsi de modifier le rapport démographique entre le nombre d'actifs et le nombre de retraités. Or, le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) observé en 2012 s'élève à 47,9 %, soit en deçà de l'objectif fixé à 50 % lors des sommets européens de Lisbonne (2000), puis de Stockholm (2001). Pour les hommes, le taux d'emploi est proche de la moyenne de l'UE 27 pour les 55-59 ans (- 0,4 point en 2012) mais il est très nettement inférieur pour les 60-64 ans (- 16,6 points)<sup>(5)</sup>.

Cette relative faiblesse du taux d'emploi des seniors en France ne doit cependant pas occulter le fait que ce n'est qu'après 60 ans que le taux d'emploi chute très rapidement (23,1 % pour les 60-64 ans). D'autre part, si le taux d'emploi des seniors est globalement faible en France du fait des politiques de retrait anticipé du marché du travail, il a beaucoup augmenté ces dernières

années sous l'effet des diverses mesures prises par les pouvoirs publics depuis les années 2000 : extinction des dispositifs de préretraite publics, accord national interprofessionnel relatif à l'emploi des seniors en octobre 2005, plan national d'actions concertées pour l'emploi des seniors 2006-2010 en 2006, sanctions financières prévues dans la loi de financement pour la sécurité sociale de 2009 pour les entreprises qui ne se soumettraient pas à l'obligation d'élaborer un accord ou un plan d'actions en faveur de l'emploi des seniors, libéralisation du cumul emploi-retraite et, enfin, quasi-disparition des dispositifs publics de préretraite et surenchérissement du coût des préretraites privées. Beaucoup a donc été fait dans ce domaine et l'accélération de la participation des seniors au marché du travail est ainsi perceptible depuis 2008.

#### *Un retour difficile à l'emploi pour les seniors au chômage*

Dans ces conditions, en quoi la question de l'emploi des seniors peut-elle constituer un aiguillon pour poursuivre la réforme des retraites ? En premier lieu, si le taux de chômage des seniors est plus faible que celui des plus jeunes, les seniors peinent à en sortir. En moyenne sur l'année 2012, 74 % des personnes âgées de 55 à 64 ans s'étant déclarées au chômage en 2011 le sont toujours un an après. C'est nettement plus qu'entre 30 et 49 ans, tranche d'âge où 64 % de chômeurs de 2011 se déclarent toujours au chômage un an après. Seuls 11 % des 55-64 ans au chômage en 2011 ont retrouvé un emploi en 2012, contre 31 % entre 30 et 49 ans. En second lieu, si les diverses réformes ont effectivement contribué à ce que les Français retardent l'âge de liquidation de leurs droits à la retraite, l'âge de cessation d'activité est en moyenne plus précoce. Ainsi, on estime que plus d'un tiers des personnes faisant valoir leurs droits à la retraite ne sont déjà plus en activité. Malgré un taux de chômage relativement faible, le retour à l'emploi des seniors au chômage reste donc problématique. Cela signifie qu'un nombre non négligeable de seniors exclus du marché du travail dépendent d'allocations-chômage ou de minima sociaux avant de pouvoir bénéficier d'une pension de retraite. Jusqu'à présent, la faiblesse du taux d'emploi de cette catégorie s'avérait peu problématique dans la mesure où il existait des dispositifs d'indemnisation (de préretraite et de chômage) visant à couvrir la période d'attente jusqu'à la liquidation de la retraite. Mais leur raréfaction et le renforcement du caractère contributif du dispositif des retraites risquent de rendre de telles fins de carrières moins enviables.

(5) Minni C. (2013), « Emploi et chômage des 55-64 ans en 2012 », *Dares analyses*, décembre, n° 83.

## Réforme des retraites et politiques de l'emploi

Cette situation rappelle qu'une réforme des retraites ne peut être déconnectée d'une politique de l'emploi visant à améliorer les conditions de travail des seniors et la formation tout au long de la vie. Or, jusqu'à présent, les pouvoirs publics se contentaient de renvoyer cet aspect à la négociation collective, contribuant à ce que les seniors deviennent une simple variable d'ajustement du marché du travail. Force est de reconnaître que les pouvoirs publics sont peu enclins à resituer la problématique des retraites dans une perspective sociétale aussi large. Or, il est vain de vouloir agir sur la variable de la retraite sans réinterroger son articulation avec l'ensemble du cycle de vie. À ce titre, il est significatif que la politique de réduction du temps de travail ait été menée indépendamment de la réforme des retraites, alors qu'il s'agit, dans les deux cas, de gérer la répartition du temps libre tout au long de la vie. Autrement dit, à l'heure où les trajectoires professionnelles et de vie deviennent plus complexes et moins linéaires, les réformes tentent d'adapter le système à des contraintes démographiques et financières sans repenser l'architecture globale de la protection sociale ni ses liens avec la société salariale. Mais il est vrai qu'une telle perspective est complexe car elle consiste à ouvrir une boîte de Pandore, au sein de laquelle la retraite n'est qu'un des éléments.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Argoud D.** (2013), « Les retraites »,
- **Rémond A.** (2013), *Retraites : quelle nouvelle réforme ?* Paris, La Documentation française, coll. « Doc'en Poche ».
- **OCDE** (2014), *Vieillesse et politiques de l'emploi. France : mieux travailler avec l'âge*, Paris, OCDE.
- **Conseil d'orientation des retraites :**
  - (2010), *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, 7<sup>e</sup> rapport ;
  - (2013), *Retraites : douze fiches pour l'information et le débat*.

# QUEL AVENIR POUR LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE EN MATIÈRE DE SANTÉ ?

**Philippe Batifoulier**

Université Paris-Ouest, Economix, UMR CNRS 7235

**La branche santé a été particulièrement affectée par les politiques de maîtrise des dépenses publiques. Tandis que la volonté de ne pas alourdir le coût du travail mettait un terme à l'augmentation des cotisations sociales, les dépenses de santé ont crû continuellement sous l'effet du progrès technique et de l'augmentation des besoins, créant un déficit récurrent de l'assurance maladie. Les pouvoirs publics y ont répondu par la fiscalisation du financement de la santé, mais aussi par une privatisation des dépenses, dont une part croissante est assumée par des assurances complémentaires. Des dispositifs spéciaux ont été mis en place pour les plus pauvres et les plus malades. Philippe Batifoulier montre que ces politiques sont à l'origine de nouvelles inégalités et créent une segmentation entre les patients à l'origine d'effets pervers. Il défend la définition de besoins prioritaires en matière de santé, indépendamment de la contrainte financière.**

**C. F.**

La dépense de santé a permis une augmentation considérable de l'espérance de vie. Depuis la découverte de la pénicilline, l'accès aux médicaments est une condition indispensable pour vaincre la maladie. Ce progrès a été porté par le développement des assurances sociales à partir de 1945. La croissance de la dépense de santé est soutenue par le progrès technique, qui permet non seulement de retarder la mort mais de vivre mieux le présent. L'avancée des techniques médicales a permis de passer de la chimiothérapie invasive aux nouvelles molécules moins dévastatrices, de bénéficier d'une chirurgie de l'œil pour mieux voir, d'une chirurgie du genou pour mieux marcher, etc. Ces avancées ont offert aux seniors la possibilité de maîtriser davantage leur existence et de s'investir dans des activités sociales, solidaires ou familiales. Vivre mieux permet de vivre plus longtemps. Si le vieillissement de la population

impacte peu la dépense de santé, la dépense de santé, elle, touche la qualité du vieillissement (Dormont, 2009).

On peut bien entendu renoncer au progrès technique pour limiter la dépense, mais ce serait renoncer au progrès humain. La demande des patients n'est en effet pas une demande futile. Elle correspond, dans l'immense majorité des cas, à un besoin objectif.

## **Soutenabilité sociale ou soutenabilité financière ?**

L'augmentation de la dépense de santé pose la question de son financement. Le coût de la santé est depuis 1945 un enjeu politique majeur faisant intervenir peu ou prou les mêmes arguments. D'un côté, certains mettent en avant les excès et les abus des patients et



proposent de dérembourser le « petit » risque. Dans l'autre camp, on fait valoir la nécessité de satisfaire les besoins de santé et le rôle positif de la Sécurité sociale<sup>(1)</sup>. Dans le contexte d'après-guerre, l'argument de la nécessité sociale l'a emporté sur celui de la soutenabilité financière. Les besoins de financement ont été résolus par une augmentation continue des recettes, en particulier des cotisations sociales. C'est paradoxalement au début des années 1980, dans une période de grande prospérité au regard de l'après 1945, que l'argument du coût prend le dessus.

## Comment financer la dépense de santé ?

### La fiscalisation des dépenses de santé

À partir des années 1980, la logique de financement par une hausse des cotisations sociales s'érode à la faveur du changement de référentiel de la politique économique. La protection sociale est alors considérée comme un coût à réduire et non comme un élément de la demande à développer. Le modèle de « la santé qui compte » laisse place à celui des « comptes de la santé », d'autant que la santé contribue très largement au déficit du régime général de la Sécurité sociale (tableau 1).

Tableau 1. Solde du régime général par branche (en milliards d'euros)

	2001	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Maladie	- 2.1	- 6.1	- 13.2	- 5.9	- 4.4	- 10.6	- 11.6	- 8.6	- 5.9
Accidents du travail	0	0	- 0.5	- 0.4	0.2	- 0.7	- 0.7	- 0.2	- 0.2
Vieillesse	1.5	1.7	- 0.1	- 1.9	- 5.6	- 7.2	- 8.9	- 6.0	- 4.8
Famille	1.7	1.0	- 0.2	- 0.9	- 0.3	- 1.8	- 2.7	- 2.6	- 2.5
Total régime général	+1.2	- 3.5	- 14	- 8.7	- 10.2	- 20.3	- 23.9	- 17.4	- 13.3
FSV					0.8	- 3.2	- 4.1	- 3.4	- 4.1

Source : d'après DREES (2013) Comptes nationaux de la santé.

Un déficit résulte toutefois d'un décalage entre des recettes et des dépenses, et on exonère trop facilement l'insuffisance de recettes dans la thématique du « trou de la sécu ». Le contexte est en effet celui d'une offensive de grande ampleur contre les cotisations sociales, considérées comme des « charges » alourdissant le coût du travail. Pour compenser le manque à gagner, la solution française a consisté à faire financer par l'impôt ou les taxes ce qui l'était hier par les cotisations sociales. La part de celles-ci est ainsi passée de 77 % en 1981 à 63 % en 2011.

(1) Valat B. (2001) *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)*, Paris, Economica.

Le transfert est significatif avec la mise en place de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991, qui s'est substituée à la cotisation sociale maladie en 1998<sup>(2)</sup>. Le financement de l'assurance maladie obligatoire était assuré par des cotisations sociales patronales qui représentaient 13,45 % du salaire brut dans les entreprises de plus de 20 salariés en 1980 ; elles n'en représentent plus que 12,8 % en 2012. Les cotisations sociales des salariés, quant à elles, sont passées de 5,5 % à 0,75 % du salaire brut<sup>(3)</sup>. Dans le même temps, la CSG, inexistante en 1980, en représente 7,37 % en 2012. Au total, l'assurance maladie est financée à hauteur de 48 % par les cotisations sociales et 36 % par la CSG. Le reste relève de taxes diverses (alcool, tabac, etc.).

Cette tendance est promise à un bel avenir. Quelles que soient les propositions de réformes, elles renforcent la volonté de réduire la contribution des entreprises et d'augmenter en contrepartie celles des consommateurs (TVA sociale) ou des citoyens *via* l'impôt sur le revenu. Dans ce dernier cas, la CSG pourrait devenir proportionnelle, *via* la fusion CSG/impôt sur le revenu, de façon à faire contribuer relativement moins les plus modestes.

### Un transfert qui n'est pas neutre

Ce transfert de la cotisation sociale à la fiscalité n'est pas neutre. Le choix initial de la cotisation sociale repose sur le constat que la richesse de l'entreprise vient du travail

(2) La CSG est fixée à 1,1 % du revenu en 1991, 2,4 % en 1993 puis 3,4 % en 1997, avec en 1996 la création de la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) de 0,5 % qui fonctionne selon le même principe de la CSG. 1998 est une année charnière car la CSG ne se rajoute plus aux cotisations sociales, elle les remplace. Son taux passe à 7,5 % avec une hausse de 4,1 points de CSG contre une baisse de 4,75 points de la cotisation sociale maladie pour les revenus d'activité.

(3) Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, 2013.



de ses salariés. Les cotisations patronales sont ainsi la contrepartie payée par les entreprises des avantages qu'elles retirent du travail de leurs salariés. Diminuer leurs poids revient à dédouaner les entreprises de leur responsabilité dans la santé des salariés, ce qui est étonnant dans une période où le rôle de l'organisation du travail sur l'état de santé fait l'objet d'une très large documentation. Cette logique repose en outre sur le caractère universel des prestations maladies qui ne relèveraient plus des entreprises mais de la solidarité nationale. Les entreprises bénéficient pourtant aussi de la bonne santé des travailleurs.

Le débat cotisation sociale/fiscalisation renvoie à un conflit de répartition. La première est prélevée sur la distribution primaire des revenus : ce qui va à la cotisation sociale ne va pas au profit. La fiscalité, du type CSG, est prélevée quant à elle sur la redistribution des revenus, c'est-à-dire une fois le partage entre salaires et profits effectué. Ainsi, les revenus du capital ne paient que 10 % de la CSG contre 75 % des cotisations sociales.

Une autre difficulté tient à la capacité des recettes fiscales à remplacer celles qui provenaient des cotisations sociales. La fiscalité a mauvaise presse et s'en remettre à l'impôt pour financer les besoins de santé est fragile comme en témoigne la lente érosion de la part de la Sécurité sociale dans le financement de la consommation médicale : 80 % en 1980 contre 75 % aujourd'hui.

## Une urgence : maîtriser les effets pervers de la réforme hospitalière

### Un nouveau mode de financement des hôpitaux

La stratégie de réduction des coûts de la santé s'est focalisée sur l'hôpital, qui concentre plus de la moitié des dépenses totales de santé avec un maximum atteint en 1982 (54,9 %). Elle s'est appuyée sur une profonde modification du mode de financement, qui repose à partir de 1983 sur une dotation budgétaire versée *ex ante* et non *ex post* comme auparavant.

Cette réforme s'applique aux hôpitaux publics ou privés participant au service public hospitalier depuis 1987. Les établissements privés lucratifs, très nombreux en France<sup>(4)</sup>, en sont exonérés. Cette stratégie de discrimination repose sur la croyance qu'une entreprise qui cherche à faire du profit n'a pas besoin de contraintes pour limiter ses coûts. Le gaspillage est associé à l'absence de profit.

(4) L'OCDE a chiffré en 2010 la part de l'hospitalisation privée lucrative en France à 25 % des soins aigus (c'est-à-dire hors soins de réadaptation et soins ambulatoires de moins de 24 heures). Seuls le Mexique, la Slovaquie et la Grèce font plus.

## Conflit entre public et privé

Cette différence de traitement entre lucratif et non lucratif est source de conflit car elle a conduit à un rationnement prononcé pour l'hôpital public, avec une baisse des capacités d'accueil et des durées de séjour, ainsi qu'à une concurrence exacerbée avec le privé. Dans le privé lucratif, l'accroissement des admissions entraîne des bénéfices alors que dans le public, il conduit à des déficits<sup>(5)</sup>. Ce débat se poursuit aujourd'hui au travers de la « convergence tarifaire », qui synthétise la revendication de l'hospitalisation privée d'être financée de la même façon que le public pour les mêmes pathologies, en ignorant la spécificité des soins publics (plus graves, en urgence, pris en charge plus tardivement, etc.). Accordée en 2007, elle a été supprimée en 2012.

## Des effets pervers importants

L'objectif de réduction de la croissance des dépenses hospitalières a été atteint : elles sont passées en dessous de la barre des 50 % du total. Mais cela s'est fait au prix d'une nouvelle gestion hospitalière, avec un financement en fonction des soins nécessaires à une pathologie donnée, mettant en avant la maladie et non le malade. La tarification à l'activité (T2A) uniformise le financement de tous les hôpitaux. Elle vise à fixer une norme de coût pour une pathologie (un groupe homogène de malades, GHM), quel que soit le malade et le type d'hôpital. En procédant ainsi, les établissements sont invités à se positionner les uns par rapport aux autres. Les établissements vertueux sont ceux qui sont au-dessous de la norme et inversement. Or, tous les coûts ne sont pas à réduire. Une même pathologie peut être soignée différemment selon les malades si on tient compte du soin non technique. Le même « accouchement par voie basse sans complication » nécessite une durée de séjour supérieure si la patiente vit dans des conditions de logement précaires. À l'inverse, comme il vaut mieux soigner les biens portants bien entourés et qui peuvent payer des dépassements d'honoraires que les malades isolés et en grande précarité, il est tentant de sélectionner les malades les plus rentables pour un même GHM. La T2A engendre des effets pervers en activant les inégalités sociales qui se cumulent aux inégalités territoriales d'accès aux soins du fait de l'incapacité

des autorités publiques à combattre l'accentuation des déserts médicaux<sup>(6)</sup>.

Les réformateurs ont cherché à prendre en compte l'hétérogénéité des patients en multipliant les groupes homogènes de malades (de 700 en 2006 à 2 291 en 2009). Mais les situations de vulnérabilité sociale sont toujours ignorées<sup>(7)</sup>.

La T2A est aussi peu efficace dans la maîtrise des coûts quand elle encourage les gestionnaires à rendre le séjour payant. Puisque le budget est versé en fonction de la pathologie, il vaut mieux coder le séjour d'un malade dans des registres de pathologie plus rémunérateurs. Il n'est pas besoin d'inventer de maladies mais de capitaliser toutes les affections du patient pour faire payer l'assurance maladie. Une appendicite est mieux rémunérée si le patient souffre d'une maladie chronique car son cas est plus sévère, la césarienne rapporte plus que l'accouchement dit normal, etc. À l'image de l'optimisation fiscale, cette stratégie de « surcodage » pèse sur les finances publiques.

## Une course à la productivité dénoncée par les praticiens

Enfin, le mode de tarification couplé au nouveau management public se traduit par une course à la productivité : optimisation des places (c'est-à-dire des lits) ou des périodes et des durées d'utilisation des blocs opératoires. Il incite à la disparition des temps gratuits, sources de lien social avec le patient, et qui dorénavant ne sont plus considérés comme faisant partie du travail du soignant (on ne peut pas coder la discussion du soignant avec le patient quand il n'y a pas d'acte technique). Ce conflit sur la conception de la qualité du travail n'est pas seulement vécu comme un déni de reconnaissance mais aussi comme une injonction à mal faire son métier. La culture du résultat s'oppose à la culture de service public et est vécue comme une attaque à ce qui fait la singularité et la fierté des soignants. Elle

(5) Domin J.-P. (2013), *Une histoire économique de l'hôpital (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles). Une analyse rétrospective du développement hospitalier*, Tome I (1945-2009), Paris, CHSS/La Documentation française.

(6) Les mesures incitatives (financement des études ou garantie de revenu contre une installation en zone sous dotée) sont tout à fait insuffisantes pour lutter contre les dégâts de la liberté d'installation qui conduit à ce que les nouveaux médecins s'installent là où sont les anciens. Elles se heurtent aussi à l'aspiration des jeunes médecins à un nouveau modèle médical fondé sur la qualité de vie et non sur la multiplication des heures de travail, à la volonté de ne pas s'installer seul mais d'exercer en groupe ou encore à une défiance progressive envers l'installation coûteuse en cabinet libéral.

(7) Castiel D., Bréchat P.-H., Grenouilleau M.-C., Rymer R. (2009), « Handicap social et hôpitaux publics : pour un modèle d'allocation de ressources dans le cadre d'une politique de santé publique », *Santé publique*, vol. 21, n° 2.

est dénoncée par les personnels comme conduisant à de la maltraitance involontaire sur les patients<sup>(8)</sup>.

## La privatisation du soin : arrêter ou poursuivre ?

### Le recul de l'assurance maladie dans le remboursement des soins

Le développement de l'assurance santé privée est un phénomène commun à l'ensemble de l'Europe. Cette évolution vise à réduire les dépenses publiques de santé en privatisant une partie d'entre elles. Il s'agit de transformer des prélèvements obligatoires publics en prélèvements obligatoires privés, dans la mesure où les frais de santé constituent pour les ménages des dépenses contraintes. La disposition d'une mutuelle n'est pas vécue comme un luxe mais comme une nécessité quand on peut se la payer.

Cette privatisation se nourrit de l'accroissement de la mise à contribution du patient depuis 1980. Celui-ci doit acquitter une part grandissante des frais de santé sous forme de ticket modérateur, forfait ou franchise<sup>(9)</sup>. En France, le transfert de charge s'effectue de la Sécurité sociale vers les opérateurs d'assurance santé complémentaire (mutuelles, société d'assurance et instituts de prévoyance) plutôt que vers des versements directs des ménages (tableau 2). Toutefois, si en moyenne, les versements directs du patient sont faibles, ils augmentent depuis 2004 et sont particulièrement élevés en médecine de ville. La moyenne camoufle également un fort mouvement de balancier où la prise en charge publique augmente pour le patient le plus malade (en affection de longue durée – ALD) mais diminue pour le « patient moyen ». Le remboursement pour les soins courants (hors hôpital et hors ALD) n'est plus en France que de l'ordre de 55 %. Sur ce type de soins, l'assurance complémentaire est largement dominante, notamment dans des domaines comme l'optique où la part publique est de 4 %. Si la part de la Sécurité sociale diminue globalement, elle chute de façon drastique pour les soins courants. Comme ces derniers sont ceux auxquels est

confrontée la majorité de la population, la privatisation est extrêmement forte.

### Une forte hausse des prix

Si l'avenir de la protection sociale en matière de santé s'inscrit dans cette nouvelle trajectoire de partage de compétences entre assurance publique et assurance privée, il convient d'en atténuer les conséquences négatives. Or, la forte augmentation des prix qui en résulte n'est pas maîtrisée pour l'instant. L'explosion des dépassements d'honoraires se nourrit du remboursement par la complémentaire. Les prix des produits optiques, dentaires et auditifs sont excessivement élevés quand le tarif public de remboursement est faible. Le transfert vers la complémentaire ouvre la porte à toutes sortes de pratiques abusives, à tel point qu'un projet gouvernemental vise à plafonner les remboursements des organismes complémentaires... en espérant que les industriels baissent leur prix. Le déremboursement des médicaments se traduit par une hausse de prix pour compenser la baisse des quantités et satisfaire à la recherche de profit de l'industrie pharmaceutique qui s'oppose structurellement au développement des médicaments à bas prix (les génériques)<sup>(10)</sup>.

### De nouveaux pouvoirs institutionnels

Ces transformations induisent aussi de nouveaux pouvoirs institutionnels : les opérateurs d'assurance complémentaire ont obtenu un droit de veto sur les accords conclus par l'assurance obligatoire dans tous les domaines où les assureurs privés sont assureurs majoritaires (optique, dentaire, etc.). Ils peuvent également conclure des conventions avec les opticiens, chirurgiens-dentistes ou audioprothésistes et se profile le modèle de la complémentaire traitante qui va aiguiller le patient dans l'ensemble du système de soins à côté, ou contre, le médecin traitant, dont c'était précisément le rôle.

(8) On trouve une synthèse de ces arguments notamment dans Mas *et al.* (2011) et *Revue du Mauss* (2013) n° 41.

(9) Le ticket modérateur est un pourcentage du coût des soins, très développé pour les consultations de médecins généralistes ou spécialistes ainsi que pour les médicaments. Le forfait correspond à un coût fixe d'entrée, fréquent pour le séjour hospitalier. La franchise est un seuil annuel de déclenchement de la prise en charge qui a fait récemment son apparition en France en étant articulée à un mécanisme de forfait pour les médicaments et les transports sanitaires. Le remboursement intégral se déclenche au-delà d'un seuil de 50 euros annuel.

(10) Le générique prend difficilement en France. Le *lobby* pharmaceutique cherche par tous les moyens à conserver son modèle économique de prix très élevés, soutenus par les budgets publics. Il s'est d'abord opposé aux génériques par tous les moyens (juridiques, médiatiques, etc.) puis a profité de la croissance des génériques quand de nombreux brevets sont arrivés à échéance. Le générique peut servir à prolonger la durée de vie d'un médicament *princeps*. Cependant, la production de médicaments peu chers n'est pas rentable dans un modèle économique dominé par la recherche du profit. Pour contourner ce problème, les pouvoirs publics accordent dorénavant des rémunérations supplémentaires aux médecins s'ils prescrivent des génériques. L'objectif est que les médecins ne se conduisent plus comme des prescripteurs de marché du *lobby* pharmaceutique mais soient financièrement motivés par la politique publique.



**Tableau 2. Evolution de la structure du financement des principaux types de soins (a)**

	2012				Ensemble	2004	2000
	Hôpital	Ambulatoire	Médicament	Autres biens médicaux		Ensemble	Ensemble
Part de la Sécurité sociale	90,7	62,5	65,9	41,7	75,5	77,0	77,7
État et part CMU et aide médicale d'État (AME)	1,1	1,8	1,2	0,8	1,2	1,3	1,2
Part de l'assurance complémentaire	5,2	22,4	14,6	38,7	13,7	12,9	12,4
Part patient ou « reste à payer »	3	13,3	18,3	18,2	9,6	8,8	9,7

(a) Les chiffres portent sur la CSBM (consommation de biens et services médicaux), qui représente 138,6 milliards d'euros en 2012. Les autres biens médicaux désignent l'optique, matériels et pansements, orthèses, prothèses et véhicules pour handicapés physiques. Le découpage entre organismes complémentaires sur la part totale en 2012 donne 7,4 % pour les mutuelles, 3,8 % pour les sociétés d'assurance et 2,5 % pour les instituts de prévoyance.

Source : d'après DREES (2013) *Comptes nationaux de la santé*.

Enfin, l'accord national interprofessionnel (ANI) signé le 11 janvier 2013 a institutionnalisé la complémentaire d'entreprise obligatoire, ce qui constitue un changement important. Cette recombinaison de l'assurance complémentaire active la concurrence, déjà sanctifiée par le droit communautaire. L'identité mutualiste en est grandement fragilisée quand les mutuelles sont sommées de se mettre au diapason des techniques du secteur lucratif sous peine de disparition, fusion ou acquisition<sup>(11)</sup>. L'accentuation du retrait de l'assurance publique, en fortifiant la place laissée au marché et à la concurrence, compromet encore davantage la survie des mutuelles à tel point qu'elles implorent dorénavant une prise en charge publique plus consistante.

### L'accroissement des inégalités

La stratégie de transfert de charge de la Sécurité sociale vers les complémentaires est très inégalitaire. D'abord parce que plus de 4 millions de personnes n'ont pas d'assurance complémentaire. Ensuite parce que tout le monde n'a pas la même complémentaire. Ceux qui souscrivent aux formules les moins couvrantes sont les plus modestes. Or, ce sont aussi les plus malades. Ce sont donc ceux qui ont le plus besoin de soins qui sont le plus confrontés aux barrières financières. La privatisation fabrique des inégalités d'accès aux soins qui se cumulent avec les inégalités d'état de santé.

La justification de ces politiques repose sur une séparation hypothétique entre les soins qui n'améliorent pas l'état de santé (il s'agit du « gaspillage » ou du « confort ») et ceux qui sont jugés nécessaires. Or, il n'en est rien. Les politiques de privatisation sont

aveugles aux types de soins. Faire payer le malade conduit à déployer une « stratégie des 3 R » : renoncement aux soins, retard et report de soin vers des lieux où la prise en charge est meilleure, comme l'hôpital. Au total, la volonté de transférer de la dépense publique vers la dépense privée induit de la dépense publique<sup>(12)</sup>.

## L'enjeu des priorités de santé

### Segmentation des patients et des droits sociaux

Le développement de ces inégalités a poussé les pouvoirs publics à déployer des mécanismes protecteurs pour certains soins et/ou certains patients qui se voient exonérés de l'effort financier demandé aux autres<sup>(13)</sup>. Ainsi, le durcissement du ticket modérateur induit des exonérations ; le transfert à l'assurance complémentaire impose des aides à l'acquisition de celles-ci. Il s'agit alors de légitimer la privatisation du financement de la santé par une fragmentation des droits sociaux selon le type de patient ou de soin. Ces dispositifs organisent en effet une segmentation des patients : d'un côté, certains bénéficient des régimes publics pour accéder à des soins trop coûteux au regard de leurs faibles ressources (les plus pauvres) ou au regard de la gravité de leur maladie (les plus malades) ou encore de leur âge élevé ; les autres sont de bons clients pour les assureurs privés et pour l'auto-assurance. Les décideurs fixent

(11) Abecassis P., Coutinet N. et Domin J.-P. (2014), « Les principes mutualistes confrontés aux modalités de regroupement des organismes complémentaires d'assurance maladie », *Recma, Revue internationale de l'économie sociale*, n° 331, janvier, Paris.

(12) Batifoulie P. (2013), « Faire payer le patient : une politique absurde », *Revue du MAUSS*, vol. 41, Paris, La Découverte. Dourgnon P., Jusot F. et Fantin R. (2012), « Payer nuit gravement à la santé : une étude de l'impact du renoncement financier aux soins sur l'état de santé », *Économie publique*, vol. 28-29, p. 123-147.

(13) Chambaretaud S., Hartmann L. (2009), « Participation financière des patients et mécanismes de protection en Europe », *Pratiques et organisation des soins*, n° 1, Paris, Caisse nationale de l'Assurance Maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

ainsi des seuils (de longue durée de maladie, de gravité, de revenu, de résidence, d'éducation, de qualité ou de confort, etc.) à partir desquels certaines personnes verront leurs problèmes de santé traités comme des besoins prioritaires.

En France, le dispositif couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) pour les plus pauvres (revenu inférieur à 716 euros pour une personne seule) est venu compléter le dispositif ALD pour les plus malades (liste de trente maladies). S'y est ajoutée l'aide à la complémentaire santé (ACS) qui concerne les personnes dont le revenu est compris entre 716 euros et 967 euros (seuil CMU-C + 35 %). L'ACS se présente comme un « chèque cadeau », variable selon l'âge, que les bénéficiaires peuvent utiliser pour souscrire à une assurance complémentaire.

Ce ciblage est coûteux. Il est aussi à l'origine de nouvelles inégalités tenant aux effets de seuils, à la stigmatisation dont sont victimes les bénéficiaires, à un non-recours très important (20 % pour la CMU-C et plus de 70 % pour l'ACS) et à un refus de soins de la part de certains médecins, du fait essentiellement de l'impossibilité de demander des dépassements d'honoraires aux bénéficiaires de la CMU-C, dispensés de l'avance de frais. Il conduit aussi le législateur à échanger des inégalités contre d'autres inégalités. Ainsi, seuls les bénéficiaires de l'ACS se voient aujourd'hui protégés de l'explosion des dépassements d'honoraires, dans le cadre du contrat d'accès aux soins. En échange d'exonérations sociales et fiscales, les médecins s'engagent à ne pas pratiquer de dépassements d'honoraires pour 50 % de leurs actes, comprenant obligatoirement ceux des bénéficiaires de l'ACS. Pour les autres patients, les dépassements d'honoraires sont légitimés. Or, ils constituent l'une des causes majeures des problèmes d'accès aux soins de spécialité.

Cette stratégie est insatisfaisante aussi bien pour ceux qui bénéficient du ciblage – il existe toujours des restes à payer élevés – que pour ceux qui en sont exclus et doivent assumer la hausse de leur frais de santé. L'existence de protections à géométrie variable conduit à une défiance envers les institutions qui prennent en charge le risque maladie (Tabuteau, 2013). Elle alimente en outre l'hostilité vis-à-vis des personnes protégées, des plus pauvres en particulier. Les personnes exclues du ciblage ne voient pas (ou moins) l'intérêt de payer pour la solidarité, ce qui peut conduire à un risque de sécession sociale.

## Quelles réformes ?

Ce faisceau de critiques a conduit à des propositions d'aménagement du système, voire des réformes de grande ampleur qui ont en commun de reformuler le panier de soins remboursables par les budgets publics et de proposer des pistes de réflexion sur les soins qui doivent être considérés comme prioritaires. La notion de « bouclier sanitaire » vise à plafonner les dépenses des malades et à limiter leur reste à charge à une valeur maximale, qui peut varier en fonction du revenu du patient. Cette proposition ne résout pas le problème et peut même l'amplifier en légitimant la fragmentation des protections.

Une autre solution consiste à revoir radicalement la façon de penser le panier de soins en introduisant des déremboursements, pour préférer une prise en charge limitée à un périmètre restreint mais couvert à un niveau proche des 100 % (Askenazy *et al.*, 2013). De manière très schématique, le choix se ferait entre prendre en charge tout mais un peu ou prendre en charge un peu mais largement.

On peut aussi poser le problème en des termes radicalement différents et considérer que la notion de priorité de prise en charge est indépendante de la contrainte budgétaire. Elle repose sur l'identification des besoins de soins qui doivent être financés par la collectivité. Dans cette perspective, il convient de définir les besoins de soins à financement prioritaire comme des ressources auxquelles chaque être humain doit pouvoir accéder pour vivre dignement dans une communauté politique. La sécurisation du financement de certains besoins de soins peut nécessiter alors un droit au soin opposable et/ou à des interventions sociales qui permettent d'améliorer l'état de santé<sup>(14)</sup>.

(14) Pour une explicitation de ce point de vue, voir Brechat et Batifoulie (2014).

## BIBLIOGRAPHIE

- **Askenazy P., Dormont B., Geoffard P.-Y. et Paris V.** (2013), « Pour un système de santé plus efficace », *Les notes du CAE*, Paris, La Documentation française.
- **Mas B., Pierru F., Smolski N. et Torrielli R.** (éds) (2011), *L'hôpital en réanimation*, coll. « Savoir/Agir », Paris, Éditions du Croquant.
- **Revue du Mauss** (2013), *Marchandiser le soin nuit gravement à la santé*, n° 41, Paris, La Découverte.
- **Brechat P.-H. et Batifoulie P.** (2014) (coord.), « Pour une élaboration démocratique des priorités de santé », *Les Tribunes de la santé*, Sève, hors-série, mars.
- **Tabuteau D.** (2013), *Démocratie sanitaire. Les nouveaux défis de la politique de santé*, Paris, Odile Jacob.
- **Dormont B.** (2009), *Les dépenses de santé. Une augmentation salubre ?*, CEPREMAP, Paris, Éditions rue d'Ulm.

# FLEXIBILITÉ ET SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS : OÙ EN SOMMES-NOUS ?

**Bernard Gazier**

Professeur émérite de sciences économiques à l'Université Paris 1  
Centre d'économie de la Sorbonne

**Alliant la flexibilisation des marchés du travail et la sécurisation des parcours professionnels des salariés, les politiques de « flexicurité », largement inspirées du modèle danois, sont recommandées par la Commission européenne depuis le milieu des années 2000. Si la récession de 2008-2009 a mis ce chantier entre parenthèses, la nécessité de redresser les comptes publics l'a remis en route dès 2010. En France, deux accords nationaux inter-professionnels signés en 2013 – l'un sur la sécurisation de l'emploi, l'autre sur la formation professionnelle – ont relancé le débat. Bernard Gazier en décrypte la logique et les implications, après avoir replacé la stratégie de la flexicurité dans l'ensemble des choix de réforme du marché du travail qui s'offrent aux économies européennes.**

**C. F.**

Début 2014, l'Europe n'est toujours pas sortie de la crise, malgré quelques signes d'amélioration. Juste avant son déclenchement en 2007-2008, l'Union européenne (UE) avait promu une série de prescriptions sous le vocable de « flexicurité », visant à combiner flexibilité du marché du travail et sécurisation des parcours professionnels. Le terme avait été vivement controversé dans sa définition, son contenu, et les effets que l'on pouvait en attendre, notamment par les syndicats. La mise à l'épreuve durant la crise n'a fait que nourrir le débat, certains affirmant que la flexicurité n'était « pas faite pour le mauvais temps » (Tangian 2010), d'autres répliquant qu'elle avait pu procurer « un abri durant la tempête » (Madsen 2013).

En France, en 2013, deux accords nationaux inter-professionnels (ANI) majeurs, l'un sur la sécurisation de l'emploi et l'autre sur la formation professionnelle, ont été considérés comme posant les jalons d'une « flexi-

curité » à la française. Comment les comprendre et quels sont les apports et les limites que l'on peut en attendre ? Pour apporter des éléments de réponse à cette question, on procédera en deux temps. On précisera la nature même des réformes et des arrangements que l'on désigne par le vocable de « flexicurité », pour les situer dans l'éventail des choix de politique économique et sociale aujourd'hui ouvert en Europe. Ensuite, muni de cette grille de lecture, on s'intéressera à la structure et aux principales mesures de ces deux accords<sup>(1)</sup>, de manière à tenter d'en mettre à jour la logique et les implications.

(1) L'ANI du 11 janvier 2013 a été traduit dans la Loi Sapin du 14 juin 2013. À l'heure de la rédaction de cet article, l'ANI du 14 décembre 2013 n'a pas encore reçu sa traduction législative, et nous en resterons donc au contenu de l'accord.

## La « flexicurité » parmi les agendas de réforme du marché du travail en Europe

### Quatre agendas de réforme

Au-delà de théories multiples aux orientations souvent très différentes, les propositions visant depuis une dizaine d'années à moderniser ou réformer les marchés du travail ont été rationalisées dans quatre « agendas » de réforme qui se recouvrent partiellement mais que l'on peut utilement distinguer (Auer et Gazier, 2008) : la « flexibilisation » du marché du travail, la promotion du « travail décent », l'instauration de la « flexicurité » et celle des « marchés transitionnels du travail ». Un « agenda » peut se définir comme un ensemble de prescriptions de politique économique et sociale dans un champ donné, ensemble relativement cohérent de principes et de raisons identifiant de grandes priorités. Il se situe donc à un niveau intermédiaire entre les élaborations théoriques, éventuellement diverses, dont il dépend, et les mesures détaillées de politique économique et sociale, liées au contexte et aux acteurs. Outre la rationalisation qu'il assure, un agenda instaure une explicitation voire un affichage utile pour la coordination des acteurs concernés.

#### La flexibilisation du marché du travail

Depuis longtemps promue par le FMI<sup>(2)</sup>, et avec des nuances par l'OCDE<sup>(3)</sup>, la logique de la « flexibilisation » a constitué l'agenda dominant avant la crise, exprimant les contraintes de l'interconnexion des marchés et les pressions en faveur de leur libéralisation. Il s'agissait d'instaurer les conditions de fonctionnement les plus souples sur les marchés, ce qui passe en principe par la possibilité permanente d'ajustements immédiats des prix. En effet, les prix sont la variable centrale des marchés, renseignant les échangeurs sur la rareté relative de leur marchandise et rémunérant les vendeurs. Si ces signaux et ces ajustements ne sont pas pleinement réalisables – et c'est justement le cas sur les marchés du travail parce que la stabilité du salaire remplit de multiples fonctions et est prise dans un réseau de justifications politiques et sociales –, alors les priorités de l'agenda se reportent sur la flexibilité numérique externe : les entreprises doivent pouvoir

se débarrasser aisément des salariés qu'elles jugent excédentaires ou insuffisamment productifs.

La flexibilisation est reconnue comme un bien en soi parce qu'elle est perçue comme la condition *sine qua non* d'un bon fonctionnement des marchés, qui doit apporter *in fine* la sécurité aux travailleurs *via* la multiplication des opportunités d'emploi et l'ouverture de choix au plus près de leurs aptitudes et de leurs besoins. La souplesse des marchés est censée profiter à tout le monde, notamment aux chômeurs, qui devraient être rapidement réintégrés. Cette position reste controversée sur le plan empirique, beaucoup d'observateurs faisant valoir que la flexibilité ne conduit pas nécessairement à des créations d'emplois dans la mesure où la course au moins-disant social risque de contracter l'activité économique.

#### Le « travail décent »

À l'opposé, l'agenda du « travail décent » a été promu par le Bureau international du travail<sup>(4)</sup>. À quoi bon flexibiliser les marchés si un grand nombre d'hommes et de femmes, mal nourris, précarisés, voire exclus, en sont les victimes ? Ce programme repose sur une série d'indicateurs et de priorités définis indépendamment des marchés du travail et de leurs exigences. Normes minimales de rémunération et de conditions de travail, de santé, de logement, d'alimentation en nourriture et en eau, d'accès à la démocratie participative et aux décisions politiques, possibilité d'être représenté par un syndicat... Ces éléments constituent des priorités qui se situent pour la plupart en amont du marché du travail. On peut relier cet agenda aux travaux plus théoriques de l'économiste indien Amartya Sen sur les « capacités », entendues comme capacités d'agir compte tenu de ses propres ressources et limitations éventuelles (Sen, 2000). Il trouve du reste son terrain d'application privilégié dans les pays en développement, où nombre de besoins élémentaires ne sont pas satisfaits et où le travail passe d'abord par des activités informelles et indépendantes. Dans les pays développés, la prévalence du salariat et du marché du travail organisé conduit à insister sur les capacités réelles de toute personne à accéder à des consommations minimales et à défendre une série de droits dans l'entreprise.

(2) FMI (2004), « Unemployment and Labor Market Institutions : Why Reforms Pay Off », *World Economic Outlook*, chapitre 4.

(3) OCDE (1994), *The OECD Job Strategy*, Paris, OCDE ; OCDE (2006), *Employment Outlook*, Paris, OCDE.

(4) BIT (1999), *Decent Work*, Genève, Bureau international du travail.



### La flexicurité

Entre ces deux agendas clairement polarisés, on en trouve deux intermédiaires. Commençons par celui de la flexicurité. Désormais largement décanté par les travaux menés sous l'impulsion de la Commission européenne<sup>(5)</sup>, il prône une flexibilisation partielle, sélective, négociée et compensée par des garanties explicites et collectivement organisées, rassemblées sous le terme de « sécurité ». Il repose alors sur une reconfiguration d'une série de droits et de devoirs dont les décideurs publics recherchent l'équilibre adapté aux défis et particularités nationales afin d'accroître l'emploi. Il suppose des négociations collectives et le rôle actif des partenaires sociaux, sous l'impulsion, si nécessaire, des pouvoirs publics. La logique est donc très différente de celle de l'agenda de la « flexibilisation » ; elle suppose notamment qu'il n'existe pas de « *one best way* ». Toutefois, on doit noter l'indécision voire le déséquilibre du schéma : la balance de la négociation dépend au final des rapports de force entre les parties. Il est donc possible, notamment en situation de chômage de masse, d'obtenir des accords que l'on peut qualifier de « flex-flex-sécu », car dominés par les demandes de flexibilité du côté des employeurs (Gazier, 2008).

Le vif intérêt accordé à cet agenda lors des années 2000 s'explique sans doute par sa position intermédiaire de compromis négocié. La plupart des élites syndicales y ont rapidement vu la place centrale dévolue à la négociation collective ainsi que l'opportunité d'infléchir les tendances à la déréglementation et promouvoir une reconfiguration plus concertée des règles du marché du travail. Mais la base des travailleurs s'est, dans l'ensemble, montrée sceptique voire hostile à des arrangements qui semblaient lâcher la proie de la sécurité pour l'ombre des mobilités. En 2006, la flexicurité a été adoptée comme objectif par l'Union européenne et par le patronat européen (*Business Europe*), et seulement tolérée par la Confédération européenne des syndicats (CES), qui en a souligné d'emblée les limites et les dangers.

### Les marchés transitionnels du travail

Le quatrième agenda, développé par une série de chercheurs européens depuis 1995, sous le terme des « marchés transitionnels du travail », est resté dans

l'ombre. À mi-chemin entre la flexicurité et le « travail décent », il prône l'aménagement systématique et négocié des « transitions » dans les entreprises, sur le marché du travail et autour de celui-ci. Organisé autour du mot d'ordre « *making transitions pay* », il cherche à aller au-delà des sécurités traditionnelles apportées aux travailleurs stabilisés dans de grandes firmes, pour prendre en compte et aménager la variété des itinéraires et des statuts. Ce programme a connu deux versions établies assez indépendamment l'une de l'autre : l'une marie l'économie et la science politique, et a été développée sous l'égide de l'Allemand G. Schmid, l'Autrichien P. Auer et l'auteur de ces lignes<sup>(6)</sup>. L'autre, principalement juridique, a été explorée par le Français Alain Supiot et le groupe de chercheurs européens qu'il a rassemblés (Supiot (dir.), 1999). Sans entrer ici dans une présentation détaillée, ni dans une discussion de ses fondements (systémiques) et de ses conséquences, il est intéressant de remarquer qu'il prévoit d'emblée une perspective d'évaluation. Il est en effet centré sur l'appréciation et l'amélioration des transitions, des étapes dans une carrière personnelle et professionnelle.

### Crise et mouvements de balancier

La crise a déplacé le centre de gravité des confrontations entre les trois premiers agendas. La voie de la flexibilisation, initialement dominante, a été temporairement suspendue, l'effondrement boursier et la spirale récessive de 2008-2009 ayant été imputés à juste titre au processus de dérégulation, particulièrement abouti sur les marchés financiers. Il s'est donc produit un mouvement radical de balancier, d'un pôle à l'autre : alors que la flexibilisation apparaissait comme une priorité, c'est plutôt l'agenda du « travail décent » qui a momentanément attiré l'attention. Sur ces bases, la Confédération européenne des syndicats a rejeté la flexicurité à la fin de l'année 2009. On a pu aussi observer que les succès allemand et autrichien pour absorber le choc de la crise ont consisté à privilégier la sécurisation interne aux entreprises, notamment *via* le chômage partiel, politique qui s'éloigne notablement des versions simplistes d'une flexicurité fondées sur le développement de la flexibilité externe compensée par des mesures d'indemnisation des chômeurs et d'aide au reclassement (cf. le « modèle danois »).

(5) Wilthagen T. et al. (2007), *Flexicurity Pathways : Turning Hurdles into Stepping Stones*, Bruxelles, Report by the European Experts Group on Flexicurity.

(6) Schmid G. et Gazier B. (dir.) (2002), *The Dynamics of Full Employment : Social Integration through Transitional Labour Market*, Cheltenham, Edward Elgar.



Toutefois, cette position du balancier ne s'est pas révélée durable, et dès 2010, les pressions en faveur de la flexibilisation sont revenues au premier plan, induites notamment par l'urgence du désendettement public et privé, chaque pays opérant désormais sous la surveillance de marchés financiers partiellement réformés mais surtout remis en selle.

On observe donc en 2012 et 2013 un retour à la position antérieure en faveur de la flexibilisation du marché du travail, vue comme une urgence dans certains pays comme l'Italie et l'Espagne, tandis que dans d'autres comme la France, moins dépendants des sanctions immédiates des marchés financiers, c'est la flexicurité qui revient sur le devant de la scène.

### **La flexicurité à la française : quel contenu, quels apports, quelles limites ?**

En 2013, l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi a été très controversé, les uns dénonçant une régression majeure du droit du travail et une menace pour la qualité de l'emploi de tous, les autres saluant une avancée très importante. L'ANI qui le prolonge et porte sur la formation professionnelle a été plus consensuel.

#### **Orientation générale des accords**

Ces accords illustrent clairement une démarche de flexicurité, c'est-à-dire une négociation multidomaines et transversale sur le travail et l'emploi visant

à améliorer l'efficacité et l'équité du marché du travail. Cette négociation est présentée comme un processus gagnant/gagnant dans lequel les concessions des parties doivent être compensées par des gains. Il s'agit, et c'est important, d'une version large de la flexicurité, introduisant de manière visible des dimensions de flexibilité interne aux entreprises : compte personnel de formation, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) outillée, organisation de la mobilité interne, recours à l'activité partielle facilitée... Deux particularités importantes : d'une part, le rôle très visible de l'État, actif en coulisse à toutes les étapes de la négociation et surtout lors de la traduction légale des accords. Ensuite, la très grande technicité juridique des textes. En conséquence, beaucoup voire l'essentiel de leurs effets dépendra des modalités de mise en œuvre sur le terrain.

#### **Quelques mesures clés**

##### *Loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi*

Les mesures sont réparties en trois chapitres : « Une loi pour les droits des salariés », « Une loi contre la précarité », « Une loi pour l'emploi ».

Le premier chapitre introduit de nouveaux droits, collectifs puis individuels, dans plusieurs domaines très différents : instauration d'une ouverture complémentaire santé dans les PME, nouveaux droits à information et consultation, introduction de délégués des salariés dans les conseils d'administration des très grandes firmes, annonce d'un compte personnel de formation et de

droits au conseil en formation professionnelle (cf. *infra*), procédure de mobilité externe et volontaire sécurisée.

Le deuxième chapitre introduit des dispositions de lutte contre la précarité : surtaxation des CDD très courts, droits rechargeables dans l'assurance chômage, protections plus fortes et meilleure rémunération pour le travail à temps partiel.

Le troisième chapitre, le plus controversé, porte sur les moyens d'adaptation des entreprises, le but affiché étant « la préservation de l'emploi dans un contexte difficile ». Il commence par des mesures visant à améliorer le dispositif d'activité partielle (ce que l'on appelait avant, improprement d'ailleurs, le « chômage partiel »), pour ensuite instaurer la possibilité d'accords majoritaires de maintien de l'emploi. De tels accords rendent possibles d'importantes concessions de la part des salariés en termes de temps de travail et de rémunération, dans le but de préserver l'emploi lors de difficultés économiques avérées. Puis la loi présente une série de mesures réformant les licenciements collectifs et privilégiant l'accord collectif. Par rapport au fonctionnement actuel du droit du travail, elle organise une « déprise » du droit et un encadrement renouvelé par l'État. La procédure d'homologation administrative ici instaurée n'intervient qu'en cas d'absence d'accord, elle n'est donc pas un retour à l'autorisation administrative de licencier, supprimée depuis 1986. Ensuite viennent des dispositions visant à mieux anticiper pour sécuriser les parcours professionnels *via* l'obligation triennale de négociation d'accords de GPEC pour les entreprises de plus de 300 salariés, et enfin sont établies « des conditions négociées de mobilité interne des salariés », valables pour toutes les entreprises soumises au droit du travail mais surtout pertinentes pour des accords de GPEC.

#### ***ANI sur la formation professionnelle.***

La mesure essentielle du second accord, au-delà d'une réforme du financement restreignant la part obligatoire du financement par les entreprises de la formation professionnelle continue, est la création du compte personnel de formation (CPF), personnel et transférable. Accru au rythme de 20 heures par an, celui-ci est de 150 heures au maximum, mais il peut être complété et abondé de multiples manières par les entreprises ou les institutions chargées de la formation. D'autres dispositions visent à étendre le droit au conseil en évolution professionnelle. Une série de mesures réforment et simplifient la gestion des fonds destinés à la formation professionnelle.

Par ailleurs, le lien entre actions de formation dans l'entreprise et accords régionaux ou territoriaux de développement des compétences ou de circulation dans des réseaux d'entreprises et d'organisations (sous-traitants, économie non marchande etc.) est posé mais reste en pointillé dans l'ANI. Il sera sans doute davantage précisé par la loi qui doit le transcrire au printemps 2014.

#### **Éléments d'appréciation d'ensemble**

On note l'apparition de nouveaux droits : à mobilité choisie, à promotion des compétences, à diagnostic et réorientation de carrière, à conciliation entre vie personnelle et professionnelle. Ils doivent à terme compléter la panoplie existante pour aller vers des carrières et des mobilités mieux gérées mais sont modestes. Par exemple, la question d'un effort massif en faveur de la formation des moins qualifiés reste posée.

Les concessions au nom de la promotion de l'emploi et de la compétitivité sont importantes. La démarche affichée dans la loi Sapin obéit à une préoccupation, qui est de tout essayer avant le licenciement collectif, et de favoriser à chaque étape la négociation collective et l'accord d'entreprise. Beaucoup de dispositions visent cependant à accroître les marges de manœuvre des entreprises et à réduire les possibilités de contestation juridique de la part des salariés, notamment à l'échelle individuelle. Il y a ici de toute évidence un pari sur la négociation collective. Les procédures de licenciement collectif sont directement négociées en Allemagne et en Suède, par des partenaires forts et sans intervention publique. On en reste loin en France, et la question demeure du meilleur chemin pour s'en rapprocher. Les négociations promues ne risquent-elles pas, en raison d'un rapport de forces déséquilibré, d'être défavorables aux salariés ?

Enfin, en dépit de la priorité reconnue aux alternatives aux licenciements, ces derniers sont prévus, par les articles sur la mobilité interne et sur les accords de maintien dans l'emploi, en cas de refus individuel, avec relativement peu de garanties pour les salariés.



Ces accords, indiscutablement de type « flexicurité », en connaissent les limites générales : une négociation fondée sur des bases logiques peu consensuelles (quels gains d'emploi naîtront de la flexibilisation croissante du marché du travail ?), sans architecture d'ensemble et sans métrique (comment pondérer les avantages et concessions ?). Conclut dans un contexte de crise

persistante avec un rapport de force très largement favorable aux employeurs, ils risquent d'entériner à long terme ce qui devrait être l'exception temporaire et non la règle durable : le « *concession bargaining* » dans lequel, au nom de la préservation de l'emploi, les salariés consentent à des reculs de leurs droits et/ou de leurs conditions de vie.

Ces accords témoignent d'un lent apprentissage en France de l'aménagement négocié des carrières dans les entreprises, sur le marché du travail et autour de lui. Marqués par le contexte de crise et de limitation des ressources, ils restent défensifs même s'ils visent à instaurer une dynamique de négociation collective renouvelée.

Une nécessité urgente apparaît, celle de se donner les moyens d'évaluer les effets de ces dispositions, afin de limiter voire supprimer les mesures qui s'avèreraient nocives. Les outils existent. Faute d'évaluation, on risque d'en rester à une situation de défiance et de contestation, alors que le but est de jeter les bases d'un nouveau modèle social fondé sur la sécurisation des parcours et la progression des compétences.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Auer P. et Gazier B.** (2008), « Flexicurity as a Policy Agenda », *CESifo DICE REPORT*, vol. 6, n° 4.
- **Sen A.** (2000), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob.
- **Gazier B.** (2005), *Vers un nouveau modèle social*, Paris, Flammarion, coll. « Champs ».
- **Supiot A.** (dir.) (1999), *Au-delà de l'emploi*, Paris, Flammarion.
- **Tangian A.** (2010), « Not for Bad Weather : Flexicurity Challenged by the Crisis », *ETUI Policy Brief 3/2010*.
- **Gazier B.** (2008), « Réforme du marché du travail et sécurisation des parcours professionnels. Une analyse économique de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 », *Regards sur l'actualité*, n° 343, août-septembre, Paris, La Documentation française.
- **Madsen P. K.** (2013), « " Shelter from the Storm ?". Danish Flexicurity and the Crisis », *IZA Journal of European Labor Studies*, vol. 2, n° 6. <http://www.izajoels.com/content/2/1/6>.



# PROTECTION SOCIALE, COÛT DU TRAVAIL ET COMPÉTITIVITÉ

**Arnaud Chéron**

Professeur des Universités

Directeur du pôle de recherche en économie à l'EDHEC Business School

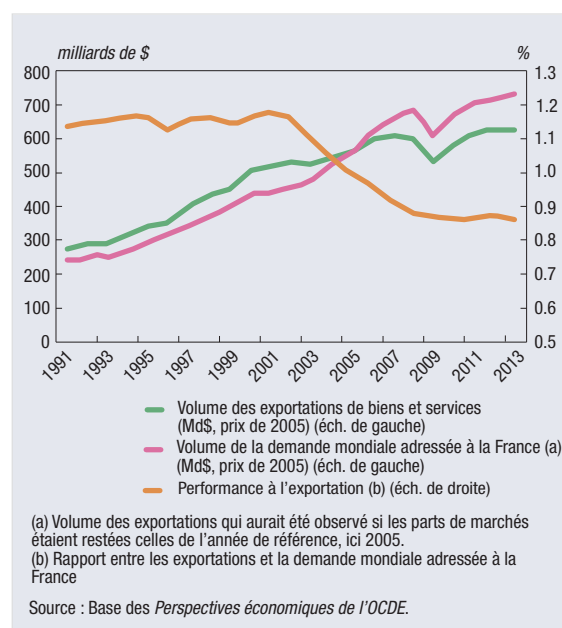
Parmi les plus généreux du monde, le système de protection sociale français est aussi, logiquement, un de ceux qui coûtent le plus cher. Dans la mesure où il est en grande majorité financé par des cotisations sociales assises sur les salaires, la question de son poids sur le coût du travail, et donc sur la compétitivité des entreprises françaises, est régulièrement posée. Elle connaît un regain d'intérêt particulier depuis que la balance commerciale de l'Hexagone a vu son solde se détériorer fortement sous l'effet d'un décrochage des exportations.

Arnaud Chéron nous montre que la protection sociale affecte la compétitivité-prix de l'économie française à la fois par un biais direct – les prestations sont financées par des cotisations qui constituent une part importante du coût du travail – et par un biais indirect – l'assurance chômage, la protection des emplois et les retraites ont des effets sur le niveau des salaires et sur la rentabilité des salariés qui sont anticipés par les entrepreneurs sous forme de coûts.

**C. F.**

Le récent rapport sur la France rédigé par l'OCDE (novembre 2013), intitulé *Redresser la compétitivité*, est un ne peut plus éloquent. La performance à l'exportation de l'économie française s'est dégradée, comme en témoigne le graphique 1 : les exportations ont progressé moins vite que ne pouvait le laisser espérer l'évolution de la demande mondiale. Si les parts de marché françaises étaient restées identiques à celles de 2005, le volume des exportations serait aujourd'hui supérieur de plus de 10 %, ce qui montre que sur la période 2000-2012, La France a enregistré une perte moyenne de parts de marché de plus de 2 % par an. Ce recul de compétitivité recouvre différentes dimensions : la compétitivité-coût, qui renvoie à l'évolution relative des coûts du travail et de la productivité, et la compétitivité hors-coût, principalement déterminée par la nature et la qualité des produits proposés à l'exportation. Alors que la seconde repose sur le capital humain et un processus d'innovation permettant des investissements bien choisis, l'amélioration de la première requiert des politiques publiques et une régulation du marché du travail favorisant la croissance de la productivité et limitant les pressions à la hausse du coût du travail.

Graphique 1. Exportations et performance à l'exportation de l'économie française



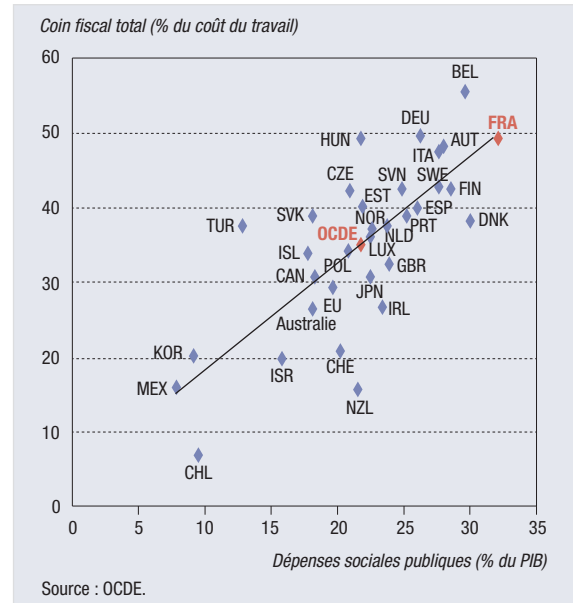
C'est principalement avec la compétitivité-coût que la protection sociale interagit. Si celle-ci joue pleinement son rôle d'assurance des risques sociaux, elle a des effets de report négatifs sur la compétitivité, en réduisant le rapport de la productivité au coût du travail. La protection sociale est en effet financée par des prélèvements obligatoires qui alourdissent ce coût. Elle intervient aussi indirectement, en conditionnant le niveau des salaires. Enfin, l'analyse des déterminants du ratio productivité-coût du travail doit également s'inscrire dans une perspective intertemporelle : la protection des emplois crée des coûts de licenciement qui seront anticipés par l'entreprise, tandis que le système de retraite réglemente la durée des carrières et donc de rentabilisation des emplois.

Ainsi, nous considérerons successivement ces différents aspects de la protection sociale et leurs répercussions en matière d'emploi et de compétitivité, en traitant tout d'abord de la fiscalité du travail, ensuite de l'implication de notre système de sécurisation des trajectoires professionnelles (assurance chômage et protection des emplois), pour enfin discuter du rôle du système de retraite dans ce contexte.

## La fiscalité du travail comme déterminant de la compétitivité-coût

Au cours des quinze dernières années, le coût du travail a progressé plus vite en France que dans la zone euro et notamment qu'en Allemagne, alors qu'en parallèle, les gains de productivité n'étaient pas supérieurs. Depuis 2000, les coûts salariaux unitaires – ratio entre les coûts salariaux totaux et le volume de la production – ont ainsi crû de plus de 25 % en France contre moins de 20 % pour la zone euro et moins de 10 % en Allemagne. Dans le même temps, la productivité horaire du travail augmentait à un rythme équivalent à celui de ses voisins. Pourtant, le salaire horaire est resté relativement stable au cours des dix dernières années. Cette évolution est finalement le reflet d'un poids croissant de la fiscalité du travail, contrepartie du financement de notre système de protection sociale. Le graphique 2 confirme cette analyse, mettant en évidence que, parmi le panel de pays de l'OCDE reporté, la France est le pays qui réalise les dépenses sociales les plus importantes relativement à son PIB. Elle les finance en outre *via* une fiscalité du travail représentant près de 50 % du coût du travail, contre 35 % en moyenne.

Graphique 2. Coin fiscal et dépenses sociales publiques



Cette problématique du coût du travail et de ses effets déléteres sur la compétitivité et l'emploi, notamment des non qualifiés, n'est pas nouvelle. La puissance publique en a de longue date pris conscience et fait le choix, dès le milieu des années 1990, sous l'impulsion d'Alain Juppé, de mettre en œuvre une politique d'allègements de charges sur les bas salaires. Dans un souci d'équité, la politique publique s'est ainsi orientée vers le maintien d'un salaire minimum (SMIC) à un niveau relativement élevé, avec en parallèle des exonérations de charges patronales sur les bas salaires, c'est-à-dire concrètement avec un taux d'exonération dégressif jusqu'à 1,6 SMIC. Les études économétriques sur le sujet sont relativement unanimes : dans un contexte marqué par un progrès technologique biaisé en faveur des plus qualifiés et une concurrence accrue au niveau international, les allègements de charges sur les bas salaires ont permis de soutenir la demande de travail non qualifié et de préserver des emplois, même si selon les études, les évaluations du nombre d'emplois préservés diffèrent<sup>(1)</sup>. Malgré ces exonérations, la France demeurait en 2010 au quatrième rang mondial selon le critère du coût horaire minimum

(1) Un effet pervers de ces exonérations est d'avoir conduit à une plus grande concentration des offres de salaires à des niveaux permettant aux employeurs d'être éligibles à ces exonérations; voir notamment Chéron A., Hairault J.-O. et Langot F. (2008), « A Quantitative Evaluation of Payroll Tax Subsidies for Low Wage Workers : an Equilibrium Search Approach », *Journal of Public Economics*, vol. 92, avril.

du travail (base des salariés à plein-temps), soit 14 euros, 80 % de plus que la moyenne des pays de l'OCDE (un peu moins de 8 euros).

Cette question du coût du travail, de son incidence sur l'emploi et la compétitivité, reste plus que jamais d'actualité. En novembre 2012, le rapport remis par Louis Gallois et commandé par le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault, suggérait en effet de créer un « choc de compétitivité ». La mesure phare de ce rapport consistait en une réduction du coût du travail par l'intermédiaire d'une baisse des cotisations sociales, à hauteur de 30 milliards d'euros (1,5 % du PIB). Le Gouvernement Ayrault a en partie suivi ces recommandations puisqu'il a, dans un premier temps, mis en œuvre une politique de baisse du coût du travail à hauteur de 20 milliards d'euros par le biais du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Cette mesure s'est concrétisée par une économie d'impôt équivalente 6 % de la masse salariale (hors salaires supérieurs à 2,5 SMIC). L'incidence sur les comptes publics de ce nouveau dispositif a été contrebalancée notamment par le relèvement du taux normal de TVA de 0,4 point.

Face à la persistance du chômage et la non-inversion de sa courbe, le président Hollande a finalement décidé début 2014 d'aller aussi loin dans la politique de baisse de la fiscalité du travail que ce à quoi l'y invitait le rapport Gallois. Le « pacte de responsabilité », confirmé par le nouveau Premier ministre, Manuel Valls, envisage en effet d'y ajouter 10 milliards d'euros d'exonérations supplémentaires. Toutefois, il existe aujourd'hui une discussion concernant les bénéficiaires de ces nouveaux allègements. Si la suppression pure et simple des charges patronales pour l'employeur d'un salarié payé au SMIC est programmée à l'horizon du 1<sup>er</sup> janvier 2015, Manuel Valls a en effet confirmé, comme le recommandait là aussi le rapport Gallois, que la baisse du coût du travail s'étendrait plus largement, c'est-à-dire jusqu'à des niveaux de salaires équivalents à 3,5 SMIC. L'objectif est que les salariés de l'industrie, dont les rémunérations sont sensiblement plus élevées, bénéficient également de ces aides<sup>(2)</sup>. L'argument invoqué est en effet que le secteur industriel est le premier

concerné par la concurrence internationale et le déficit de compétitivité.

Dans une tribune du *Monde* en date du 4 février 2014, un collectif d'économistes du travail a cependant pointé du doigt les effets limités des exonérations au-delà de 1,5 SMIC (le salaire médian)<sup>(3)</sup>. À ces niveaux de rémunération, les allègements de charges risquent de se transformer principalement en hausses de salaire, les possibilités d'embauche étant très limitées (moins de 5 % de chômeurs), avec en conséquence des effets très réduits en matière de compétitivité. À l'opposé, en dessous de 1,5 SMIC, les marges d'embauche sont importantes (plus de 13 % de chômeurs), d'où l'intérêt de concentrer les allègements de charges sur ce segment du marché du travail. Sachant que le CICE concerne déjà des rémunérations jusqu'à 2,5 SMIC, on peut s'interroger sur le bien-fondé des 5 milliards d'euros d'exonérations (parmi les 10 supplémentaires) que le nouveau gouvernement envisage de distribuer aux entreprises qui emploient des salariés à des niveaux de rémunération supérieurs à 1,5 SMIC.

### **Au-delà de la fiscalité du travail : assurance chômage, protection des emplois et retraite**

Parmi les prélèvements sociaux pesant sur le travail, l'assurance chômage et les retraites affectent également le ratio productivité-coût du travail de manière indirecte. Et il en est de même pour la protection des emplois qui contribue à la sécurisation des parcours professionnels.

Les approches modernes du marché du travail, qui intègrent l'existence de frictions et d'une détermination non coopérative des salaires, considèrent tout d'abord que la générosité de l'assurance chômage est un déterminant du niveau des salaires. Cette générosité est définie par le montant des indemnités et par la durée de leur perception. Elle constitue un élément du « point de menace » des travailleurs dans le processus de fixation des salaires. Plus l'indemnisation du chômage est généreuse, plus, toutes choses égales par ailleurs, le niveau des salaires est élevé, ce qui pèse sur la compétitivité-coût. Cet effet doit toutefois être mis en balance avec le rôle positif d'assurance des revenus pleinement joué par ce système. Selon les données 2012 de l'OCDE, la France affiche un taux

(2) À l'inverse ce sont les secteurs des services à la personne ou aux entreprises qui sont au premier chef concernés par les bas salaires. Les exonérations de charges proposées aux entreprises de ce secteur profitent ainsi également indirectement aux autres secteurs : les entreprises appartenant à ces autres secteurs sont en effet susceptibles d'acheter des services, à des prix relativement moindres du fait de la diminution du coût du travail dans le secteur des services.

(3) « Réduction des charges : priorité aux bas salaires », *Le Monde*, 4 février 2014. Tribune signée par un collectif de 34 économistes du travail.



net de remplacement moyen de 57 %, plus élevé que la moyenne OCDE (52 %) et que celui caractérisant des pays comme l'Allemagne (53 %), les États-Unis (36 %) ou le Royaume-Uni (50 %). On notera également l'existence d'un régime spécifique d'assurance chômage pour les 50 ans et plus, qui n'a pas été remis en cause lors de la dernière négociation entre partenaires sociaux, et qui garantit des droits à indemnités de 36 mois contre 23 mois pour les moins de 50 ans. Ceci tend à exercer une pression à la hausse des salaires, notamment donc pour les seniors, et à dégrader la compétitivité-coût de l'économie française<sup>(4)</sup>.

La protection des emplois et les coûts qui lui sont associés doivent également être pris en considération

(4) Pour une discussion du rôle des politiques et des institutions sur le marché du travail, dans une perspective internationale, voir entre autres : Blanchard O. et Wolfers J. (2000), « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment : The Aggregate Evidence », *Economic Journal*, vol. 110 ; Bassanini et Duval (2006).

afin d'obtenir une mesure du coût intertemporel du travail. La législation régissant les termes de rupture des contrats de travail, tant administratifs que financiers (indemnités de licenciement...), définit en effet les coûts de sortie anticipés par l'employeur et constitue à ce titre également un déterminant de la compétitivité-coût. Dans une économie fermée, une plus grande protection des emplois a des effets ambigus sur le chômage car elle réduit à la fois les embauches et les destructions d'emploi. La concurrence internationale renforce ses effets négatifs car l'élévation du coût intertemporel du travail est responsable d'une dégradation de la compétitivité-coût.

À cet égard, il peut être intéressant d'examiner plus précisément le positionnement de la France au niveau international. L'indicateur synthétique de protection des emplois calculé par l'OCDE permet de procéder à une hiérarchisation des pays. S'agissant de la protection des travailleurs permanents contre des licenciements individuels et collectifs, cet indi-



cateur vaut pour la France 2,82 en 2013, à comparer avec la moyenne OCDE (2,29) et à nouveau à des pays comme les États-Unis (1,17), le Royaume-Uni (1,62) ou l'Allemagne (2,98). De ce point de vue, la France se situe donc dans la fourchette haute, avec une protection des emplois qui contribue à peser sur le coût intertemporel du travail, en sus de la fiscalité précédemment discutée. Cette conclusion est d'ailleurs même plus marquée si on y intègre la réglementation des contrats temporaires, avec un indicateur équivalent 3,75 contre 2,08 pour la moyenne OCDE.

Enfin, si les coûts doivent être appréhendés dans une perspective intertemporelle, tel est également le cas pour la productivité. La valeur économique des postes de travail dépend de la somme intertemporelle actualisée des profits, ce qui renvoie notamment à la durée espérée de rentabilisation des investissements consentis (coûts de recrutement, de formation, etc.). De ce point de vue, la durée des carrières et donc l'âge de départ à la retraite doivent également constituer un déterminant de la compétitivité-coût. La dimension « horizon vis-à-vis de la retraite », en lien avec l'emploi des seniors, a largement été discutée par Chéron, Hairault et Langot (2009, 2013)<sup>(5)</sup>, dans le cadre d'une économie fermée. Il est notamment souligné, d'une part, que plus sa date de retraite est proche, moins les employeurs ont intérêt à embaucher le travailleur. D'autre part, les entreprises ont également intérêt à se séparer de leurs salariés en fin de carrière en cas de choc de rentabilité négatif. Il est en effet peu probable que lesdits salariés soient encore en activité en cas de retournement positif, ceux-ci risquant d'être partis en retraite le moment venu, ce qui nécessitera l'embauche d'un nouveau travailleur. Les données de l'OCDE suggèrent que l'âge de départ à la retraite en France est donc susceptible de peser négativement sur la compétitivité des entreprises françaises. En effet, sur la période 2007-2012, l'âge effectif de départ en retraite des hommes était de 59,7 ans contre 64,2 pour la moyenne OCDE; s'agissant des femmes, ces chiffres sont respectivement de 60 contre 63,06 ans. Incontestablement, il existe un effet d'horizon susceptible de désinciter à investir dans les

emplois occupés par les seniors en fin de carrière, qui joue ainsi défavorablement sur le rapport productivité – coût du travail<sup>(6)</sup>.

Pour clore ce sujet, il nous faut néanmoins noter que l'allongement de l'âge de départ en retraite est en marche en France, que ce soit au travers du relèvement de l'âge minimum légal de départ (augmenté sous la présidence Sarkozy), de la durée de cotisations (accrue à la fois sous l'ère Sarkozy et la présidence Hollande) ou du développement des dispositifs incitatifs (cumul emploi-retraite ou surcotes)<sup>(7)</sup>.



Au bilan, nous avons donc principalement souligné que : (1) la France a fait le choix d'un niveau relativement haut de protection sociale permettant de mieux assurer les personnes contre les risques socio-économiques ; (2) ce bon niveau de protection sociale est à l'origine d'une réduction du rapport productivité-coût du travail, (3) cette réduction de la compétitivité-coût doit s'appréhender en dépassant le seul champ de la fiscalité prélevée pour financer la protection sociale, c'est-à-dire en y intégrant les effets sur les salaires et les dimensions intertemporelles tant en matière de productivité que de coût. Finalement, l'autre volet de la compétitivité aurait également mérité que l'on s'y attarde, à savoir la compétitivité hors-coût. Elle est à l'origine d'une problématique à part entière.

(6) Au-delà de cette dimension, le système de retraite, au travers de la générosité des pensions qu'il induit, impacte également la fiscalité prélevée sur le travail pour financer la caisse de retraite par répartition. Selon ce seul critère, le niveau de protection sociale en France est comparable à la moyenne OCDE avec un taux de remplacement net de l'ordre de 63 %.

(7) Pour une discussion de ces dispositifs, cf. Chéron (2014).

## BIBLIOGRAPHIE

● Bassanini A. et Duval R. ● OCDE (2013), *France. Redresser la (2006), The Determinants of compétitivité, Série Politiques économiques, Paris, OCDE, novembre. Countries : Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD Economic Studies*, vol. 1, Paris, OCDE.

● Chéron A. (2014), « Le cumul emploi-retraite : un dispositif efficace ? », *Note n° 40*, chaire Transitions démographiques Transitions économiques.

(5) Chéron A., Hairault J.-O. et Langot F. (2009), « The Role of Institutions in Transatlantic Employment Differences : a Life-Cycle View », *Annals of Economics and Statistics*, vol. 95-96, juillet-décembre ; Chéron A., Hairault J.-O. et Langot F. (2013), « Life-Cycle Equilibrium Unemployment », *Journal of Labor Economics*, vol. 31, n° 4.

# LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : FAUT-IL RÉFORMER LE RSA ?

**Bernard Gomel**

CNRS, Centre d'études de l'emploi

Entré en vigueur en juin 2009 sur l'ensemble du territoire national après une période d'expérimentation à l'échelon départemental, le revenu de solidarité active (RSA) avait pour but de proposer un nouveau dispositif de lutte contre la pauvreté prenant acte des effets pervers du revenu minimum d'insertion (RMI). Après cinq ans d'existence, les évaluations s'avèrent, selon Bernard Gomel, plutôt décevantes. La possibilité de cumuler revenus d'activité et allocation de base, qui constitue la principale nouveauté par rapport au RMI, n'a pas permis d'améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires. Le bilan n'est pas meilleur sur le plan de l'augmentation du taux de couverture du dispositif : la grande majorité des jeunes en restent exclus du fait de critères d'éligibilité stricts et la plupart des « travailleurs pauvres » continuent à ne pas y recourir.

**C. F.**

« Pourquoi adopter le RSA ? Parce qu'il favorise le retour à l'emploi ». C'est ainsi que le Haut commissaire Martin Hirsch justifie devant l'Assemblée nationale la généralisation de ce dispositif en septembre 2008<sup>(1)</sup>. Son raisonnement est le suivant : il faut lutter contre la pauvreté ; le travail seul permet de lutter contre la pauvreté ; le RSA incite au travail ; donc, le RSA permet de lutter contre la pauvreté<sup>(2)</sup>. Il s'appuie sur une expérimentation réalisée en 2007-2008 dans 33 départements qui montre une augmentation de 30 % du taux de retour à l'emploi de ses bénéficiaires par rapport à

ceux du RMI<sup>(3)</sup>. La loi est votée le 1<sup>er</sup> décembre 2008 et le RSA remplace le RMI et l'allocation parent isolé (API) à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009. Le nouveau minimum social touche rapidement 10 % des foyers d'âge actif : 28 % des familles monoparentales, 17 % des personnes seules et 2 % des couples.

## Réduire la pauvreté par le travail

La grande différence entre le RMI et le RSA est que celui-ci rend le travail « payant » dès la première heure :

(1) Propos liminaire à l'ouverture des débats parlementaires le 15 septembre 2008.

(2) Serverin E. et Gomel B. (2012), « Le revenu de solidarité active ou l'avènement des droits incitatifs », *Document de travail du centre d'études de l'emploi*, n° 154, mars.

(3) L'écart de 30 % correspond à la différence entre 2,92 % et 2,25 % en taux mensuel de retour à l'emploi estimés dans le rapport provisoire du Comité d'évaluation des expérimentations disponible au moment des débats parlementaires. Les résultats définitifs de l'expérimentation, connus après le vote de la loi, ne sont plus que de 9 % d'augmentation et les évaluateurs mettent en garde contre des attentes irréalistes : « ... la différence que représente le RSA par rapport au RMI antérieur en termes d'incitation financière et d'accompagnement ne semble pas suffisante pour provoquer une modification majeure des comportements de reprise d'emploi ».

en effet, le montant du revenu garanti au bénéficiaire progresse en même temps que ses revenus d'activité. Le dispositif prévoit également un meilleur accompagnement professionnel. En 2014, le revenu garanti d'une personne seule sans enfant et qui travaille à mi-temps au SMIC est de 849 euros, un montant composé d'une somme forfaitaire de 499 euros (le revenu minimum garanti à une personne seule sans enfant, identique à celui que procurait le RMI) augmenté de 62 % des 564 euros de ses revenus nets d'activité (cf. tableau 1). Les 350 euros de plus assurés par le RSA par rapport au RMI rapprochent sensiblement le bénéficiaire du seuil de pauvreté<sup>(4)</sup>, qui est dans ce cas de figure proche de 1 000 euros.

principalement alimenté par une taxe additionnelle aux prélèvements sociaux. Le budget de l'État assure son équilibre financier. En 2012, 10 milliards d'euros ont été versés au titre du RSA socle et 1,5 au titre du RSA activité. L'allocation est versée par les caisses d'allocation familiales (CAF) et, pour 30 000 foyers, par la Mutualité sociale agricole (MSA).

Les résultats du RSA sur le front du recul de la pauvreté sont conditionnés à la reprise d'activité de ses bénéficiaires. Ses promoteurs ont en effet voulu que l'amélioration de la situation matérielle des allocataires passe par le travail et seulement par le travail, en refusant toute revalorisation du revenu minimum garanti :

Tableau 1. Revenu garanti pour les foyers allocataires du RSA, par type de ménage <sup>(a)</sup>

	Personne seule sans enfant	Famille monoparentale, un enfant (b)	Famille monoparentale, deux enfants (c)	Couple sans enfant	Couple avec un enfant	Couple avec deux enfants
Revenu minimum garanti	499,31	748,97	898,76	748,97	898,76	1 048,55
Revenu garanti avec un ½ Smic	849,31	1 098,97	1 248,76	1 248,76	1 248,76	1 398,55
Revenu garanti avec un Smic	1 199,31	1 448,97	1 598,76	1 448,97	1 598,76	1 748,55
Forfait logement (d)	59,92	119,84	148,30	119,84	148,30	148,30
Fréquence du type parmi les foyers allocataires	47 %	16 %	10 %	4 %	4 %	4 %

(a) Montants au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour le revenu minimum garanti et pour le SMIC net estimé ici à 1 128 euros. Pour le poids relatif de chaque type de foyer, les données sont de fin décembre 2012 (CNAF).

(b) Si l'enfant a moins de 3 ans, le revenu minimum garanti est majoré à 852,15 euros.

(c) Si un enfant a moins de 3 ans, le revenu minimum garanti est majoré à 1 063,13 euros.

(d) Si le foyer reçoit une allocation logement ou s'il est propriétaire (9 cas sur 10), le montant du RSA versé est diminué du montant du forfait logement.

Source : CNAF.

L'allocation différentielle qui permet d'atteindre le revenu minimum garanti<sup>(5)</sup> est le **RSA socle** ; il est à la charge des départements<sup>(6)</sup>. La somme supplémentaire nécessaire le cas échéant pour atteindre le revenu garanti si le foyer déclare des revenus d'activité, le **RSA activité**, est, quant à elle, financée par un Fonds national de solidarité active (FNSA)<sup>(7)</sup>. Ce fonds est

« Si 200 000 personnes supplémentaires passent de l'inactivité à l'emploi, l'investissement que nous réalisons portera ses fruits en supprimant le surcoût de cette réforme. Voilà le défi. Voilà aussi la différence entre la voie de la facilité, remettre une couche de plus dans un système d'assistance, et la voie ambitieuse du soutien au revenu. Voilà pourquoi, sur le milliard et demi supplémentaire, pas un centime n'ira vers l'inactivité »<sup>(8)</sup>. C'est un pari risqué, qui repose sur l'hypothèse de l'existence d'un fort chômage volontaire – de nombreux emplois ne trouvent pas preneurs faute d'être jugés suffisamment rémunérateurs – et d'un recours massif à la prestation.

(4) Le seuil de pauvreté est conventionnellement fixé à 60 % du revenu disponible médian qui prend en compte également la PPE et les transferts sociaux.

(5) Sa valeur est actualisée au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année et depuis 2013, une revalorisation de 2 % par an pendant 5 ans est réalisée au 1<sup>er</sup> septembre.

(6) La dépense est compensée à 80 % en 2014 par le montant de la TIPP qui est reversé aux départements. En 2009-2010, la compensation était totale...

(7) Une prime de Noël est désormais versée chaque année; elle est financée par le FNSA.

(8) Propos liminaire du Haut-commissaire Martin Hirsch à l'ouverture des débats à l'Assemblée nationale le 15 septembre 2008.

Selon le modèle des promoteurs du RSA, les personnes sortent de la pauvreté en suivant une trajectoire vertueuse allant du RSA-socle au RSA-activité. Dans l'idéal, elles quittent rapidement le RSA socle seul (absence de tout revenu d'activité) pour le RSA socle et activité (petits revenus irréguliers d'activité) puis pour le RSA activité seul (une activité plus régulière mais à temps partiel), avant de sortir du dispositif par dépassement du montant du revenu garanti.

## L'échec du modèle

Cependant, le comité national d'évaluation du RSA constate année après année que le nouveau dispositif ne favorise pas plus que le RMI la reprise d'activité<sup>(9)</sup>. Les deux tiers des foyers bénéficiaires n'ont aucun revenu d'activité; ils sont au RSA socle seul et y restent pour la grande majorité d'entre eux. Pour ces allocataires, rien n'est changé par rapport au RMI.

Le RSA n'a pas non plus permis de faire franchir aux travailleurs pauvres le seuil de pauvreté, ou du moins de les en rapprocher. Le taux de non-recours reste en effet très élevé, puisque sur les 1,5 million de travailleurs pauvres éligibles au RSA activité seul, un million manque à l'appel. Ils se sont tenus à distance d'un minimum social qu'il faut demander en exhibant sa vie privée et dont les montants sont impossibles à anticiper d'un mois à l'autre, avec des risques importants d'indus et d'exposition à la stigmatisation attachée à l'assistanat<sup>(10)</sup>. Leur adhésion est pourtant nécessaire pour faire baisser le taux de pauvreté. En effet, la conception du RSA repose sur la conviction que les seuls revenus du travail permettront de moins en moins d'atteindre un niveau de vie suffisant et qu'il faut développer leur cumul avec les revenus sociaux. L'existence du RSA est d'ailleurs un argument supplémentaire pour ne pas revaloriser le SMIC (cf. encadré).

Enfin, l'ouverture du RSA aux jeunes a été tellement soumise à condition d'activité antérieure qu'elle n'a profité qu'à une minorité (moins de 10 000 en 2012).

Alors que le RSA doit participer au recul d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, le comité d'évaluation estime ainsi qu'en 2010, il « a permis de faire baisser

(9) Le rapport final du 15 décembre 2011 note, qu'au moins, le RSA ne semble pas désinciter à l'activité comme le RMI en avait été accusé pour certaines configurations de ménage.

(10) Okbani N. (2013), « Les travailleurs pauvres face au RSA-activité, un rendez-vous manqué ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre.

## RSA ET SALAIRE MINIMUM

Pour le groupe d'experts qui, depuis 2009 (sa composition a changé en mai 2013), livre chaque année son analyse du SMIC et son avis sur son évolution, le SMIC n'est pas le bon outil de lutte contre la pauvreté. Plusieurs raisons sont avancées dans le rapport du groupe des experts de novembre 2013. L'effet d'une augmentation du niveau du SMIC est progressivement gommé par la baisse des versements de RSA, prime pour l'emploi (PPE) et aides au logement, pour les ménages qui y recourent; « l'effet est tel qu'une hausse de 1 % du SMIC se traduit par une augmentation d'un ou deux euros seulement du niveau de vie de certains ménages, l'augmentation n'étant sensible que pour des ménages bénéficiant peu de ces transferts (couples biactifs avec deux enfants) ». Pour les experts, « la PPE et le RSA sont des éléments prépondérants de soutien au revenu des travailleurs au niveau du SMIC ». Ainsi, RSA et PPE contribuent pour 30 points à l'augmentation de 39 % du pouvoir d'achat du revenu disponible d'une personne seule sans enfant qui travaille à mi-temps au SMIC entre 1999 et 2013 (alors même que le salaire net représente en 2013 56 % de son revenu disponible). « Au final, depuis le début de la décennie 2000, la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active ont été les principaux soutiens au pouvoir d'achat des ménages rémunérés au SMIC, la hausse des revenus salariaux n'ayant contribué que plus modérément à la progression de leur pouvoir d'achat sur la période, notamment pour les configurations familiales les plus exposées au risque de pauvreté ».

*Bernard Gomez*

le nombre de pauvres de 2 % (- 150 000 personnes) et le taux de pauvreté de 0,2 point » et qu'« en l'absence de non-recours au RSA-activité, 400 000 personnes auraient franchi le seuil de pauvreté ». Dans son rapport final de 2011, il minimise la contribution du RSA en matière de lutte contre la pauvreté en la réduisant à « diminuer l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire la distance qui sépare le revenu des foyers pauvres du seuil de pauvreté, plutôt que le nombre de foyers dont le revenu est inférieur à ce seuil. » Le Comité considère que « l'apport essentiel » du complément garanti par le RSA-activité « est de soulager la pauvreté de foyers dont le revenu d'activité est supérieur au RMI. » Il estime à 7 % l'augmentation du « revenu annuel médian par unité de consommation des ménages » apporté par le RSA si on prend en compte la fiscalité dont principalement la réduction de PPE qui en résulte.

Malgré ces mauvais résultats, le RSA continue à être présenté comme le levier majeur pour sortir de la



pauvreté. L'accent est désormais mis sur l'accompagnement au retour à l'emploi et la levée des obstacles personnels à la reprise d'emploi. Les enquêtes montrent pourtant la difficulté à « modifier le comportement d'activité » des allocataires ; les dispositifs s'épuisent à soutenir des bénéficiaires qui ne croient pas eux-mêmes en leurs chances d'accéder à l'emploi<sup>(11)</sup>. L'inscription à Pôle emploi comme demandeur d'emploi, un acte volontaire, stagne toujours, comme au temps du RMI, autour du tiers des bénéficiaires.

Il en est de même pour le placement des bénéficiaires en contrats aidés, bien que la création du RSA se soit accompagnée d'une réorganisation de l'insertion. Le second volet de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 qui a généralisé le RSA remplace au 1<sup>er</sup> janvier 2010 les contrats aidés par un contrat unique, le CUE (contrat unique d'embauche), qui se décline en CAE (contrat d'accompagnement dans l'emploi) pour le secteur non marchand et CIE (contrat initiative emploi) pour le secteur marchand.

La part des bénéficiaires du RSA en contrat aidé n'a pas augmenté depuis 2009 et 2010. Il s'agit là aussi d'un échec par rapport à la promesse de mettre davantage les contrats aidés au service de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA.

## Réformer le RSA ?

Le RSA a été présenté comme une réponse ambitieuse à la difficulté récurrente de porter assistance à nos concitoyens et à leurs enfants qu'avait manifestée l'expérience du RMI. Or, les réformateurs ont écarté les enseignements tirés des analyses conduites depuis 1988 sur les obstacles qui empêchaient les allocataires du RMI de reprendre



un travail : mauvaise santé, absence de formation, de moyens de transport, de prise en charge de la famille... Ils ont attribué l'échec du RMI à sa conception même, l'accusant d'enfermer les allocataires dans l'assistanat, de développer une inquiétante « lassitude de la solidarité » et de contribuer au développement d'un sentiment d'injustice chez les travailleurs pauvres dont les efforts ne seraient pas récompensés, en contradiction avec la « valeur travail » qui fonde notre société. La réforme a ainsi utilisé et légitimé des arguments qui avaient disparu de la sphère publique et dont elle allait permettre le retour politique au nom de la lutte contre « le cancer de l'assistanat ». Le principe de la réforme a été de plonger la population stigmatisée et piégée des RMistes dans un ensemble plus vaste de ménages pauvres. Le rapprochement des deux populations devait changer le comportement de la société envers les allocataires de minima sociaux ainsi que celui des allocataires eux-mêmes. Il a en réalité plutôt contribué à la remise en cause du principe de solidarité et au développement de la thématique de l'« assistanat ».

Le modèle du RSA ne permet pas d'obtenir des résultats décisifs en termes de réduction de la pauvreté dès lors que l'on écarte, par crainte de l'explosion de

Tableau 2. Bénéficiaires du RMI-API puis du RSA parmi les contrats aidés en fin d'année

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (a)
Secteur marchand (en %)	15	19	36	28	10	10	12	16	17
Secteur non marchand (en %)	19	30	32	32	24	22	30	28	29
Ensemble (en %)	18	25	33	32	21	19	27	26	27
Effectifs (en milliers)	38	92	101	79	71	57	72	66	69

(a) fin du 2<sup>e</sup> trimestre 2013.

Source : Statistiques annuelles de la Dares sur les contrats aidés de 2005 à 2013.

(11) Gomel B. et Méda D. (2014), *Le RSA : un dispositif inadapté*, Paris, PUF, coll. « La vie des idées ». Gomel B. et Serverin E. (2013), « La prime pour l'emploi, le RSA-activité, et au-delà. À la recherche d'un mécanisme de soutien aux bas revenus d'activité », *Politiques sociales et familiales*, n° 113, septembre.

l'inactivité volontaire, toute revalorisation importante du revenu minimum garanti sans conditions à tous les ménages d'âge actif<sup>(12)</sup>. La prime d'activité proposée en 2013 par le député Christophe Sirugue pour remplacer le RSA-activité n'échappe pas aux conditions d'exigibilité (ensemble des ressources du foyer), aux déclarations trimestrielles et aux contrôles de l'aide sociale<sup>(13)</sup>. C'est la réactivité aux changements de situation des ménages qui a été privilégiée, alors que le modèle de l'impôt négatif, expérimenté avec la Prime pour l'emploi attribuée en fonction des seuls revenus d'activité par l'administration fiscale, montre qu'il est possible d'assurer l'effectivité de la distribution des compléments de ressources.

En organisant le renforcement de l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires, les promoteurs du RSA avaient bien conscience que la pauvreté ne se réduisait pas à sa dimension monétaire et financière. Comme l'indique l'Observatoire des inégalités, « si le revenu minimum manque pour certains, l'essentiel n'est d'ailleurs sans doute pas seulement financier. Il s'agit de véritables politiques de l'emploi, de construction de logements, d'accès à la santé, et en particulier d'une vraie réforme de l'éducation »<sup>(14)</sup>. Sur ce dernier point, les auteurs de la note pointent à la fois que « 43,6 % des pauvres n'ont aucun diplôme » et que « peu de ceux qui sortent [de formation initiale] avec un bas niveau de qualification auront le droit à une "deuxième chance", qu'il s'agisse des salariés peu qualifiés ou des chômeurs ».

Mais en conditionnant la hausse des ressources des bénéficiaires du RSA à la reprise d'un emploi, les réformateurs liaient le respect de leurs promesses à l'amélioration de la conjoncture économique et à des politiques publiques qui soient à la hauteur des enjeux. Or, ni l'une ni les autres ne sont au rendez-vous. Tous les indicateurs de la pauvreté enregistrent son augmentation sensible depuis 2005. Aussi, « les catégories sociales défavorisées vivent loin de la norme de la société de consommation française de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Dans l'un des pays les plus riches du monde, 32,3 % des ménages ne peuvent se payer une semaine de vacances une fois par an, 32,6 % n'ont pas

(12) Fragonard B. (2012), Rapport du groupe de travail « accès aux droits et biens essentiels ».

(13) Sirugue Ch. (2013), *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, rapport au Premier ministre, juillet.

(14) Maurin L., Schneider V. et Schmidt N. (2013), « L'état de la pauvreté en France », *Note de l'Observatoire* n° 1, Observatoire des inégalités, octobre.

les moyens de remplacer des meubles, 10 % de recevoir des amis ou de la famille »<sup>(15)</sup>.

Alors qu'avec le RSA, le levier de sortie de la pauvreté s'appuie sur le travail, on constate l'augmentation sensible du nombre de travailleurs pauvres : 1 million de personnes se trouvent sous le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian et 1,9 million au seuil de 60 % (INSEE, 2010). Et les raisons, faiblesse des salaires horaires, temps partiel et précarité, touchent particulièrement les bénéficiaires du RSA qui travaillent ou reprennent un emploi. La fixation des salaires et des durées de travail semble répondre à des impératifs de plus en plus strictement économiques, sans considération pour la pauvreté. Il incombera de plus en plus aux politiques sociales d'assurer un complément de revenus aux travailleurs pauvres. Pour assurer correctement cette fonction, il sera nécessaire de reconnaître, à côté d'une dette d'assistance, une dette sociale de redistribution contractée par les États en raison de leurs politiques de modération salariale.

(15) *Ibid.*

## BIBLIOGRAPHIE

- **Castel R. et Duvoux N.** (2013), *L'avenir de la solidarité*, Paris, PUF, coll. « La vie des idées ».
- **Fragonard B.** (2012), Rapport du groupe de travail « Accès aux droits et biens essentiels ».
- **Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté** (2005), *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. Quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Paris, La Documentation française.
- **Gomel B., Méda D. et Serverin E.** (2013), « Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA », *Connaissance de l'emploi* n° 5.
- **IGAS** (2014), *Évaluation de la 1<sup>ère</sup> année du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion*, Tomes I et II, rapport établi par François Chêrèque et Simon Vanackere.
- **Comité national d'évaluation du RSA** (2011), *Rapport final*, Paris, La Documentation française.
- **Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale** (ONPES) (2013), *Penser l'assistance*, rapport 2013.
- **Damon J. et Hatchuel G.** (2002), « Fatigue de la compassion et contestation suspicieuse. La protection sociale en doute », *Informations sociales*, n° 98.
- **Dang A.-T., Outin J.-L. et Zajdela H.** (2006), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS éditions.

# LA POLITIQUE FAMILIALE, VICTIME DE L'AUSTÉRITÉ ?

**Anne Eydoux**

Centre d'études de l'emploi et Université Rennes 2

**Avec des prestations et avantages fiscaux généreux et des services aux familles étendus, la France fait partie des pays d'Europe dont la politique familiale est la plus développée. Elle s'inscrit en cela plutôt bien dans la stratégie d'« investissement social dans les enfants » défendue par l'Union européenne au début des années 2000. La crise et les politiques d'austérité qui ont suivi ont changé la donne, les dépenses en faveur des familles ayant été parmi les premières à être affectées par les coupes budgétaires. Si elles restent en France relativement épargnées pour l'instant, les perspectives d'évolution sont, selon Anne Eydoux, assez sombres. De nombreuses tensions restent à résoudre dans l'architecture des politiques familiales françaises et la voie de la rationalisation des dépenses se précise.**

**C. F.**

L'Union européenne a porté au début des années 2000 une stratégie « d'investissement social dans les enfants<sup>(1)</sup> » qui consistait à soutenir l'emploi des adultes afin d'assurer la pérennité des systèmes de protection sociale, de répondre aux besoins renouvelés des familles et de promouvoir l'égalité des chances face à l'éducation. Elle faisait de l'emploi des mères le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté des enfants et défendait dans cette perspective des politiques familiales généreuses, offrant des services d'accueil abordables, des congés de maternité et parentaux rémunérés et des transferts familiaux suffisants pour élever le revenu des familles au-dessus du seuil de pauvreté. Cette stratégie s'est notamment traduite par la définition en 2002 au sommet européen de Barcelone d'objectifs chiffrés de développement des services pour accueillir au moins 90 % des enfants de 3 ans à l'âge de la scolarité obligatoire et 30 % des enfants de moins de 3 ans. Ces objectifs ont vraisemblablement contribué à encourager plusieurs pays, comme l'Allemagne ou l'Espagne par exemple, à faire des efforts. Mais le Pacte de stabilité qui limite les déficits publics dans la zone euro, puis

la crise qui a creusé ces déficits et enfin les politiques d'austérité ont relégué au second plan – sinon aux oubliettes – la stratégie d'investissement social et se sont souvent manifestés par des coupes dans les dépenses familiales. Si les politiques familiales françaises, bien classées dans les comparaisons internationales du fait de leur diversité et d'une offre plutôt étendue de services d'accueil des jeunes enfants, sont restées jusqu'à présent relativement épargnées, les orientations récentes annoncent des perspectives plus sombres.

## **Les politiques familiales à l'épreuve de l'austérité en Europe**

### **La diversité des politiques familiales en Europe**

La comparaison internationale montre une grande diversité des politiques familiales en Europe et situe la France dans le « peloton de tête ».

Les travaux de l'OCDE permettent de préciser la place prise par les services aux familles (notamment les modes d'accueil des enfants), les prestations financières (allocations familiales, aides à la garde des enfants) et les aides fiscales (crédits d'impôt, quotient familial). Sont comparés des pays européens très divers par la

(1) Esping-Andersen G. et Sarasa S. (2002) « The Generational Conflict Reconsidered », *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n° 1.

structure de leurs dépenses. En 2009<sup>(2)</sup>, l'Irlande et le Royaume-Uni avaient les dépenses familiales les plus élevées en raison de l'ampleur des prestations financières et d'un effort fiscal relativement important, malgré des services d'accueil assez peu développés. La France leur emboîtait le pas en combinant de généreuses aides fiscales à des services relativement étendus en dépit de prestations financières plus faibles. La Suède et les pays du Nord de l'Europe se situaient un peu en deçà du fait de l'absence d'aides fiscales aux familles, bien que les services d'accueil y soient très étendus. L'Allemagne occupait une position intermédiaire, devant les pays du Sud de l'Europe (Italie, Espagne, etc.) avec lesquels elle partage un faible niveau de services mais dont elle se distingue par l'importance des aides fiscales. Les pays d'Europe centrale et orientale se caractérisent quant à eux par des structures et des niveaux de dépenses variés. La Hongrie était dans le peloton de tête du fait de l'importance des prestations en espèces, tandis que la Pologne affichait un très faible niveau de dépenses. La République tchèque se situait pour sa part à un niveau intermédiaire (derrière l'Allemagne).

### Des politiques en butte à l'austérité

La comparaison internationale des structures de dépenses ne permet toutefois pas de mettre en évidence les évolutions de ces politiques, notamment en temps de crise et dans un contexte marqué par des pressions à la baisse sur les dépenses publiques. Maria Karamessini et Jill Rubery (2014) examinent les conséquences des politiques d'austérité sur les politiques familiales et sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans les pays où les mesures ont été les plus drastiques. Qu'elles aient été décidées par les gouvernements comme au Royaume-Uni ou imposées par les institutions internationales comme dans les pays du Sud de l'Europe, elles se traduisent par un retrait du soutien de l'État à ce qu'il est convenu d'appeler la « défamilialisation du *care* »<sup>(3)</sup>.

L'austérité entame tout d'abord dans de nombreux pays d'Europe les services publics financés par la politique familiale, en particulier ceux réputés soutenir

l'emploi (et la fécondité) des femmes comme les modes d'accueil des jeunes enfants. L'Italie et le Portugal ont par exemple renoncé à mettre en œuvre une partie de leurs programmes d'accueil de la petite enfance. En Grèce et au Royaume-Uni, les coupes budgétaires, la réduction des standards de qualité et des personnels ont mis à mal l'infrastructure récente en matière d'accueil des jeunes enfants et d'activités périscolaires. D'autres pans des politiques familiales qui contribuent à la prise en charge du coût des enfants sont dans l'œil du cyclone. La Hongrie et le Royaume-Uni ont par exemple gelé les allocations familiales ou les allocations pour enfants tandis que l'Irlande les a diminuées. Les crédits d'impôts aux familles ont également été réduits en Irlande et au Royaume-Uni et supprimés en Grèce. L'Espagne a supprimé la prime de naissance mise en place en 2007 (tableau 1).

Insistant sur les conséquences négatives de ces évolutions sur l'égalité entre les femmes et les hommes, Karamessini et Rubery (2014) montrent qu'elles reflètent, du moins dans les pays concernés, « un déplacement dans l'agenda politique qui traite désormais le *care* comme une priorité nationale de second ordre à l'opposé de la situation précédant la crise » (p. 339). Qu'en est-il en France ?

## En France, une logique d'investissement social sous tension

La France figure parmi les pays d'Europe dont les dépenses familiales sont les plus élevées, avec un effort de 3 à 6 % du PIB (Minonzio, 2013). Le pays se prévaut de bons résultats s'agissant du soutien à la fécondité et à l'emploi des femmes. Ses politiques familiales ne sont toutefois pas gravées dans le marbre : elles sont marquées par des changements d'orientation et traversées de tensions qui permettent de mieux comprendre leurs perspectives actuelles.

### Une inflexion vers l'investissement social

Le développement progressif depuis les années 1970 des politiques de la petite enfance est sans doute l'évolution la plus marquante (Damon, 2013). La montée des taux d'emploi des femmes a mis sur le devant de la scène l'objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Les mesures pour y répondre ont consisté à développer les services d'accueil des jeunes enfants (crèches aux tarifs modulés selon les ressources des parents)

(2) Source : bases de données de l'OCDE. ([http://www.oecd.org/els/family/PF1\\_1\\_Public\\_spending\\_on\\_family\\_benefits](http://www.oecd.org/els/family/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits), déc. 2013).

(3) On parle de « défamilialisation du *care* » lorsque le soin aux enfants et aux personnes dépendantes (*care* en anglais) ne relève pas seulement de la famille mais est socialisé – si par exemple les parents peuvent compter sur des crèches pour contribuer à l'éducation des enfants.



Tableau 1. Évolutions des politiques familiales dans quelques pays d'Europe		
	Soutien aux familles	Modes d'accueil
Espagne	Suppression de la prime de naissance de 2500 € mise en place en 2007	
Grèce	Suppression du crédit d'impôt pour enfants	Réduction des services et réduction du personnel
Hongrie	Gel des allocations familiales depuis 2009 (mais importantes déductions fiscales pour les familles)	Faible développement des crèches
Irlande	Réduction des allocations pour enfants	Pas d'amélioration des services, peu nombreux
Italie	Forte baisse des dépenses de politique familiale	Politique de 2007 pour le développement des modes d'accueil partiellement mise en œuvre avant d'être stoppée
Portugal	Mise sous condition de ressources du soutien aux familles	Coup d'arrêt au programme d'investissement social
Royaume-Uni	Baisse des crédits d'impôt et gel des allocations pour enfants (suppression pour les ménages les plus aisés)	Réduction des services d'accueil subventionnés

Source : Karamessini et Rubery (2014, p. 340).

mais aussi les prestations de soutien aux parents qui recourent à un(e) assistant(e) maternel (le), à un(e) employé(e) à domicile ou se retirent du marché du travail pour s'occuper eux-mêmes de leurs jeunes enfants. Ces prestations sont aujourd'hui regroupées dans la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), qui comprend une prime à la naissance et une allocation de base par enfant, toutes deux sous conditions de ressources, auxquelles s'ajoutent des prestations dites de « libre choix » ouvertes à tous les ménages : le complément de libre choix du mode de garde (CMG) pour l'accueil par un(e) assistant(e) maternel (le) ou un(e) employé(e) à domicile et deux allocations de congé parental – le complément de libre choix d'activité (CLCA) et le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), plus court et mieux rémunéré, mais réservé aux familles d'au moins trois enfants. Si ces prestations visent à une meilleure conciliation travail-famille, elles entrent en contradiction avec l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes : le CLCA et le COLCA concernent presque toujours des mères.

L'action sociale des collectivités territoriales et des caisses d'allocations familiales (CAF) s'est considérablement développée depuis les années 1970, et les prestations légales d'accueil des jeunes enfants, alors d'un très faible niveau, représentent depuis 2010 des montants supérieurs à ceux des allocations familiales. Selon Julien Damon (2013), le passage de politiques centrées sur les allocations familiales à des politiques d'accueil de la petite enfance marquerait une transition vers une logique d'investissement social. Les politiques familiales seraient moins tournées que par le passé vers la compensation des inégalités entre les ménages ou du coût des enfants et plus orientées vers l'égalité des chances entre les enfants.

## Des tensions

Les politiques familiales restent toutefois marquées par des tensions (Elbaum, 2010). Celles-ci ne sont pas nouvelles mais tiennent une place importante dans les débats actuels.

La première concerne la part qui doit être dévolue aux prestations en nature (services de la petite enfance) d'une part, et aux prestations en espèces et aides fiscales d'autre part. Elle oppose la logique d'investissement social à des logiques de redistribution.

La deuxième tension concerne les logiques de redistribution elles-mêmes. Le quotient familial, qui tient compte des revenus et de la composition des ménages, obéit à une logique de redistribution horizontale entre les familles et de compensation du coût des enfants<sup>(4)</sup> pour les ménages imposables. Les allocations familiales, universelles, obéissent à la même logique en incluant un objectif nataliste (le montant par enfant est croissant avec leur rang et elles sont réservées aux familles de deux enfants et plus). Cette logique avantage les familles nombreuses et aisées au moins autant sinon plus que les autres. D'autres prestations sous conditions de ressources obéissent au contraire à une logique sociale de redistribution verticale entre les ménages. Il s'agit notamment du complément familial pour les familles nombreuses de trois enfants et plus, de l'allocation de soutien familial pour les familles monoparentales, de l'allocation de rentrée scolaire et de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

(4) Pour un plaidoyer en faveur de cette logique, voir Henri Sterdyniak (2011).



Une troisième tension concerne les contradictions entre la définition de certaines prestations et l'objectif d'égalité entre les sexes. Les aides fiscales et les prestations en espèces doivent-elles demeurer « familiales », à savoir définies en fonction de la composition et des ressources des ménages, cela au nom de la primauté des solidarités familiales (Sterdyniak, 2004) ? Doivent-elles au contraire être « individualisées », c'est-à-dire calculées en référence à la personne (le parent qui les reçoit) afin d'éviter d'encourager des « solidarités contraintes » qui désavantagent les femmes (Lanquetin *et al.*, 2004) ? De la même manière, faut-il miser sur le développement des modes d'accueil des jeunes enfants ou continuer à privilégier le « libre choix » des parents entre confier leurs enfants ou se retirer du marché du travail pour s'en occuper ? La question se pose d'autant plus que pour de nombreux parents, presque toujours

des mères, ce choix est contraint par des difficultés d'accès à des emplois de qualité et/ou à des modes d'accueil abordables.

Une quatrième tension concerne plus spécifiquement les réformes des politiques familiales et oppose l'objectif d'adaptation du système aux évolutions de la société et celui de simplification (Chauffaut, 2013). Faut-il multiplier les aides fiscales et subventions afin de maintenir la diversité des logiques qui traversent les politiques familiales en les adaptant aux évolutions sociales (des structures familiales, de l'emploi, de la pauvreté des familles, etc.) ? Faut-il au contraire privilégier quelques grandes orientations afin de rendre les politiques familiales plus lisibles pour leurs destinataires et d'éviter les situations de non-recours (ménages éligibles à des prestations qui ne font pas valoir leurs droits) ?

### Trois scénarios d'évolution

Dans un article consacré à leurs possibles mutations, Delphine Chauffaut (2013) envisage trois scénarios pour les politiques familiales, offrant des perspectives différentes de résolution ou de maintien de ces tensions.

Le premier est un scénario d'austérité, passant par la rationalisation des recettes et des dépenses. Guidé par le souci de réaliser des économies dans les dépenses publiques et de réduire les cotisations sociales des entreprises au nom de la compétitivité, il suppose un resserrement de la politique familiale sur les ménages les plus modestes et une intensification du ciblage des prestations.

Le deuxième scénario est celui de l'intégration de la politique familiale dans d'autres politiques : de l'emploi, fiscale, de cohésion sociale, d'égalité entre les femmes et les hommes. Ce scénario de « simplification » obligerait à intégrer, par petits bouts, le « fait familial » dans ces politiques et à le confier à divers acteurs. Par exemple, la compensation du coût de l'enfant serait prise en charge par l'administration fiscale tandis que les services aux familles relèveraient des collectivités territoriales. La branche famille pourrait alors bien disparaître.

Le troisième scénario, qui a la préférence de l'auteure, est celui de la « refondation de la politique familiale » dans « une logique d'investissement social » (p. 75). La politique familiale se donnerait pour objectif la « défamilialisation » de la prise en charge de l'enfance. Les prestations familiales viseraient la compensation du coût de l'enfant *via* une allocation unique et universelle par enfant, quels que soit son rang et la configuration de sa famille. D'autres prestations sous conditions de ressources assureraient la redistribution verticale entre les familles. Les services de l'enfance privilégieraient le développement des enfants plutôt que la conciliation travail-famille et devraient être accessibles à tous (universalité), ce qui n'exclut pas que les familles en payent le prix en fonction de leurs revenus. Ce scénario réclame toutefois des moyens, qui semblent aujourd'hui faire défaut.

## Un horizon assombri par les perspectives d'austérité

### Des évolutions plurielles

La politique familiale est restée pour l'instant en France relativement épargnée par les coupes budgétaires.

Ainsi, la logique d'investissement social demeure. Le développement des modes d'accueil, engagement de campagne du président François Hollande, se poursuit et ne semble pas remis en cause. Le mariage pour tous et l'ouverture de l'adoption aux couples homosexuels en mai 2013 peuvent aussi s'interpréter comme relevant d'un recentrage sur l'enfant dont la famille sociale est reconnue, quelle que soit sa configuration (Chauffaut, 2013).

On assiste également à une intégration d'éléments de politique familiale dans d'autres politiques. Si l'examen du projet de loi sur la famille a été reporté à 2015 pour apaiser les mouvements conservateurs, le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, modifié en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 janvier 2014, inclut des éléments de politique familiale. Outre l'expérimentation d'une garantie de paiement des pensions alimentaires dans une dizaine de départements, il prévoit une réforme du congé parental afin d'inciter les pères à en prendre leur part : six mois seront réservés au « second parent », dans 97 % des cas le père. Le gouvernement espère que cette incitation au partage des congés parentaux va conduire à une hausse du recours des pères au CLCA. La mesure, qui répond aux aspirations d'une majorité de la population, a soulevé l'inquiétude des associations familiales face à un raccourcissement du congé alors que les services d'accueil sont insuffisants. Un accès prioritaire aux crèches à la fin du congé a donc été prévu.

### Une réduction des dépenses qui s'amplifie

Bien que les évolutions en cours empruntent aux trois scénarios décrits plus haut, celui de la rationalisation des dépenses semble prendre de l'ampleur. La tendance existait déjà : les prestations familiales étant indexées sur l'inflation plutôt que sur les salaires, elles augmentaient moins vite que ces derniers. Elle s'est renforcée, la question du ciblage des prestations et des aides fiscales étant aujourd'hui au cœur des débats publics. Le rapport de la Cour des comptes (2012) proposait de cibler davantage la PAJE sur les ménages les plus modestes en pointant des insuffisances dans la redistribution : le caractère faiblement redistributif des prestations sous conditions de ressources et l'avantage que procurent à des familles relativement aisées les prestations modulées en fonction des ressources comme la CMG. Le rapport Fragonard (2013) sur la réforme des politiques familiales a relancé le débat en demandant un ciblage sur les familles les plus vulnérables.



rables et une diminution des allocations familiales pour les ménages les plus aisés. Ses principales propositions sont les suivantes : poursuivre le développement des services d'accueil ; augmenter le soutien aux familles pauvres (complément familial pour les familles nombreuses et allocation de soutien familial) ; demander en contrepartie un effort aux ménages les plus aisés par un plafonnement et une modulation des allocations familiales en fonction des ressources. Devant la levée de bouclier des associations familiales, le gouvernement a renoncé à une telle mesure.

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014 prévoit cependant des mesures de ciblage des dépenses et une baisse de l'avantage fiscal accordé aux parents. Certaines prestations pour lutter contre la pauvreté des familles sont progressivement augmentées, comme le complément familial (+ 50 %) et l'allocation de soutien familial (+ 25 %). Le plafond de l'avantage fiscal du quotient familial pour les enfants est abaissé et passe de 2 000 euros à 1 500 euros par demi-part. Quant à la PAJE, ses conditions d'attribution se resserrent : l'allocation de base n'est pas revalorisée et est même diminuée pour les familles dépassant un plafond de ressources et le CLCA majoré (pour les ménages non éligibles à l'allocation de base) ne bénéficiera plus aux familles les plus aisées. Ces mesures en prolongent de plus anciennes. Le plafond du quotient familial a été réduit en 2012 et 2013. Les aides au logement et les allocations familiales ont perdu trois points de pouvoir d'achat de 2007 à 2012. Le plafond de l'allocation de base de la PAJE, enfin, a connu une revalorisation limitée depuis 2011. Les économies attendues de ces nouvelles mesures sont toutefois significatives : elles devraient faire passer le déficit de la branche famille de 2,8 milliards à 1 milliard d'euros.

### Une fragilisation des recettes

L'examen de l'évolution des recettes de la branche famille confirme le scénario d'austérité. Depuis l'adoption de la LFSS, celles-ci se sont considérablement fragilisées. Le 14 janvier 2014, le président de la République annonçait le Pacte de responsabilité et la suppression des 35 milliards d'euros de cotisations sociales employeurs famille – des cotisations qui avaient pourtant déjà beaucoup baissé depuis les années 1950. L'argument mis en avant est que cela devrait favoriser la baisse du coût du travail, stimu-

ler la compétitivité des entreprises et les créations d'emploi. Cet argument est discutable (Math, 2013 ; Eydoux *et al.*, 2014) : les liens entre coût du travail et compétitivité ou emploi sont ténus et incertains, et il y a bien une logique à ce que les entreprises participent au financement de la politique familiale et contribuent à la reproduction sociale de la main-d'œuvre dont elles ont l'usage. Le financement de la branche famille par des cotisations évoluant avec la masse salariale alors que les prestations étaient indexées sur les prix a, de plus, longtemps permis de dégager des excédents et de donner des marges d'adaptation aux politiques familiales (pour développer les modes d'accueil des enfants, les prestations dites de « libre choix », ou encore les cotisations retraite et les indemnités journalières du congé de paternité). Ce financement indépendant du budget de l'État a préservé l'autonomie du système, même s'il n'a pas empêché la branche famille de devenir déficitaire dans les années 2000, sous l'effet conjoint de la croissance ralentie et de la hausse de la natalité.

Aujourd'hui, pour reprendre la formulation d'Antoine Math (2013, p. 1012), les « perspectives pour la branche famille ne sont pas roses ». Les projections du Haut conseil de la famille (2010) tablaient, en faisant l'hypothèse d'une législation constante, sur une hausse des dépenses de 12 % en euros constants de 2010 à 2025, nettement moins que la hausse de 32 % enregistrée de 1995 à 2010. Mais les recettes sont en baisse. La contribution sociale généralisée (CSG) affectée à cette branche a diminué en 2011, passant de 25 % à 18 % de son financement environ. Quant à la suppression des cotisations famille employeurs, elle devrait amputer son financement des deux tiers. Des impôts et taxes affectés devraient compenser ces recettes, mais l'expérience récente montre qu'ils sont volatils. C'est le cas des trois taxes prévues pour contrebalancer la baisse de la CSG en 2011 : l'une d'elle, la taxe sur les réserves de capitalisation des assureurs, a d'ailleurs disparu dès 2012. Ainsi, la diminution des financements de la branche famille risque de ne pas être bien compensée. La branche famille pourrait par conséquent entrer dans une « nouvelle ère » : ayant perdu ses excédents structurels et sa relative autonomie, dépendant davantage des taxes accordées par l'État, « elle deviendrait plus facilement la cible de mesures d'économie » (Math, 2013, p. 1013).





Le retour, dans les débats publics, du serpent de mer de la suppression du quotient familial, de la mise sous conditions de ressources (et/ou de la modulation ou du gel) des allocations et autres prestations familiales pourrait préfigurer les coupes futures dans les dépenses familiales. Les mesures d'économie qui s'annoncent ne découlent pas d'un projet ambitieux de réforme de ces politiques mais restent dispersées et de portée limitée. Dans un contexte de ralentissement économique et d'austérité généralisée, elles risquent non seulement de ne pas suffire au retour à l'équilibre de la branche famille mais aussi de peser sur les ressources des ménages (y compris les plus modestes), et donc sur leur consommation, grippant un peu plus le moteur de la reprise économique. La fragilisation des recettes de la branche famille fait de son côté peser sur les politiques familiales une épée de Damoclès qui pourrait finir par s'abattre sur la politique de la petite enfance et stopper l'effort de développement des services d'accueil qui constituait le fer de lance de la stratégie d'investissement social.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Chauffaut D.** (2013), « Les possibles mutations de la politique familiale », *Regards*, n° 43, janvier.
- **Cour des Comptes** (2012), *La sécurité sociale. Rapport 2012 sur l'application de la LFSS*, Paris, La Documentation française.
- **Damon J.** (2013), « Politiques familiales et allocations familiales : traits et évolutions », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, novembre-décembre.
- **Elbaum M.** (2010), « La politique familiale : des "retours sur investissement" qui dépendent de choix économiques et sociaux », *Politiques sociales et familiales*, n° 102, décembre.
- **Eydoux A., Math A. et Sterdyniak H.** (2014), « Un pacte irresponsable », *Note des économistes atterrés*, 5 mars.
- **Fragonard B.** (dir.) (2013), *Les aides aux familles*, Rapport du Haut Conseil de la Famille, 9 avril.
- **Karamessini M., Rubery J.** (eds.) (2014), *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, London et New York, Routledge.
- **Lanquetin M.-T., Letablier M.-T. et Périvier H.** (2004), « Acquisition des droits sociaux et égalité entre les femmes et les hommes », *Revue de l'OFCE*, n° 90.
- **Math A.** (2013) « Le financement de la politique familiale : faut-il supprimer les cotisations sociales de la branche famille ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, novembre-décembre.
- **Minonzi J.** (2013) « Les spécificités des politiques familiales françaises », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, novembre-décembre.
- **Sterdyniak H.** (2004) « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n° 90.
- **Sterdyniak H.** (2011) « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116.

# LES POLITIQUES DU LOGEMENT EN QUÊTE DE RÉFORMES

**Jean-Claude Driant**

École d'Urbanisme de Paris

Lab'Urba – Université Paris Est

**Les politiques du logement croisent de multiples enjeux, allant de l'emploi dans le bâtiment à la lutte contre la pauvreté, en passant par l'aménagement urbain et la promotion de la mixité sociale. Depuis le changement de majorité politique en mai 2012, plusieurs mesures ont été adoptées, dont certaines sont débattues, à l'instar de la loi Duflot, qui prévoit notamment un encadrement des loyers pour certaines catégories d'habitat. Rappelant les grandes problématiques qui traversent la politique du logement, Jean-Claude Driant fait le point sur ses orientations récentes. Si le manque de logements est régulièrement mis en avant par les politiques, ce problème quantitatif concerne surtout, selon l'auteur, la région parisienne, et c'est en premier lieu la hausse des prix – des loyers mais aussi et surtout de l'immobilier – qu'il s'agit de maîtriser.**

**C. F.**

Après quelques années de ce qui a pu apparaître comme une pause, les vingt-quatre premiers mois de la présidence de François Hollande ont été marqués, pour le domaine du logement, par une activité législative intense. Trois textes importants ont vu le jour : la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, souvent dite loi Duflot 1, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Il faut y ajouter les sept ordonnances prises entre juillet 2013 et février 2014 dans le cadre de la loi d'habilitation du 1<sup>er</sup> juillet 2013 pour faciliter la construction de logements neufs, après le discours prononcé par François Hollande à Alfortville le 21 mars 2013.

Cet ensemble imposant – à elle seule, la loi ALUR comporte 177 articles et occupe 136 pages du *Journal officiel* du 26 mars 2014 ! – ne constitue cependant pas une réforme significative des politiques du logement en

France au même titre que, par exemple, celle issue de la loi du 3 janvier 1977, qui avait bouleversé le système des aides publiques et confirmé, pour le secteur, la fin des Trente Glorieuses<sup>(1)</sup>. En effet, le domaine de l'habitat s'est tellement complexifié sous l'effet de mécanismes marchands et de la décentralisation qu'il est devenu difficile de déceler dans la technicité des dispositions législatives une ligne directrice claire.

Il faut sans doute voir également dans cette complexité le reflet de la multiplicité des enjeux qui traversent les problématiques du logement et de l'habitat, de l'emploi dans le bâtiment à la préservation des rentrées fiscales induites par le secteur, en passant, bien sûr, par la satisfaction des besoins des ménages, mais aussi par la mixité sociale ou le renouvellement urbain. Reste-t-il possible, dans ce cadre, de parler de politique du logement au singulier ? Et que peut-on

(1) Driant J.-C. (2012) « La longue marche des politiques du logement en France, 1850-1995 », *Pour Mémoire* n° 11, revue du Comité d'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

dire aujourd'hui de son efficacité à tenir ces différents enjeux ?

Sans prétendre couvrir l'ensemble du spectre et en concentrant le regard sur les enjeux nationaux, nous tenterons d'apporter quelques réponses à ces questions en les illustrant par certains des points de débat qu'ont suscités les réformes récentes.

## Le logement : service public ou bien marchand ?

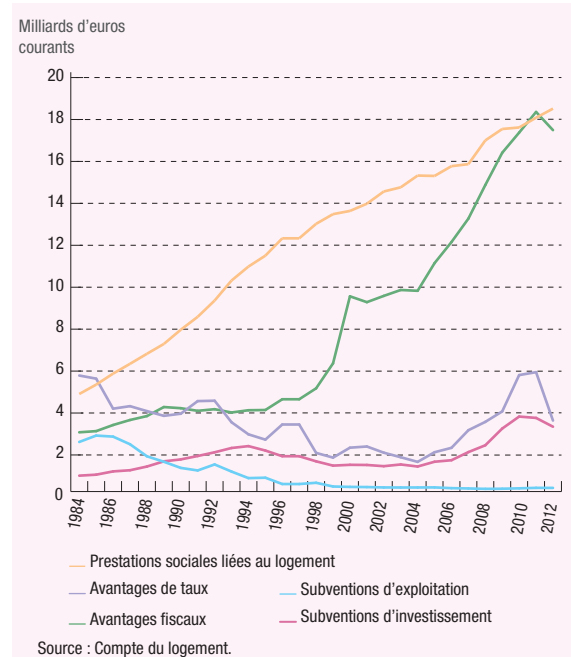
La formulation de la question du logement comme marchandise ou comme service public peut aujourd'hui sembler bien naïve, tant le marché et ses acteurs semblent prégnants dans le rapport au logement de la plupart d'entre nous. Pourtant, en créant le principe d'un droit au logement et en le complétant par l'instauration en 2007 de son caractère « opposable<sup>(2)</sup> », le législateur a introduit une ambiguïté dans le système et laissé croire qu'il pourrait encore exister, dans ce domaine, une dimension quasiment régaliennne. Il n'en est évidemment rien et force est de constater que l'application du droit au logement se résume trop souvent à une gestion des priorités dans les files d'attente pour obtenir un logement social.

Hors de ces procédures, dont la mise en œuvre reste opaque pour la plupart de ceux qui pourraient en bénéficier, nous y reviendrons, restent les 82 % de résidences principales ne relevant pas du parc social et soumises aux mécanismes marchands de la vente ou de la location privée. À quelques exceptions près<sup>(3)</sup>, ces logements appartiennent à des particuliers.

La marchandisation progressive du secteur du logement, engagée dès les années 1960, mais accélérée à partir de la réforme de 1977, a contribué à une transformation radicale des mécanismes d'aides publiques au secteur (graphique 1). La montée inexorable des prestations sociales liées au logement – ce que l'on appelle généralement les aides à la personne – est venue se substituer aux subventions d'investissement et aux avantages de taux (c'est-à-dire les aides à la pierre). Dans le même temps, une myriade d'avantages fiscaux de toutes sortes prenait acte de la transformation

par laquelle, plutôt que de piloter le secteur, l'État en devenait un accompagnateur soumis aux aléas des comportements d'optimisation des ménages et des promoteurs immobiliers.

Graphique 1. Les aides au logement en France (1984-2012)



La mobilisation croissante de l'outil fiscal pour orienter l'économie du logement se reflète dans la prégnance toujours plus forte des lois de Finances dans l'élaboration des politiques sectorielles. L'absence de lois majeures sur le logement entre 2009 et 2013 ne doit pas faire illusion. C'est dans les lois de finances et à Bercy qu'ont été décidés le volet « logement » du plan de relance de 2009 et les réformes du financement de l'accession à la propriété en 2010 et 2011. Ces mesures contribuent à démontrer le poids des enjeux macroéconomiques dans les orientations de l'État en matière de logement. Un autre exemple de poids en est l'évolution du taux de TVA appliqué aux travaux des artisans chez les particuliers, qui n'est en aucun cas motivée par la satisfaction des besoins en logement et qui constitue pourtant le deuxième poste de dépenses publiques du secteur, après les aides à la personne (5,2 milliards d'euros en 2012<sup>(4)</sup>).

(2) Loi du 5 mars 2007 créant le droit au logement opposable (DALO).

(3) Le patrimoine privé des propriétaires institutionnels et personnes morales ne dépasse plus les 300 000 unités pour l'ensemble du territoire.

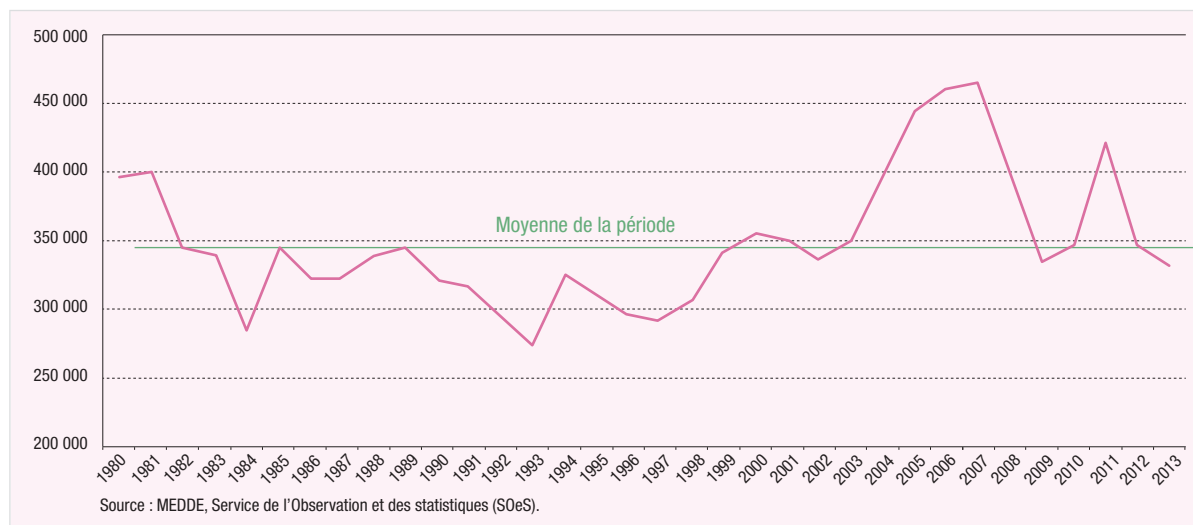
(4) Le taux applicable à ces travaux était alors de 7 %. Il avait été de 5,5 % entre 2000 et 2011. Il est passé à 10 % hors travaux d'économie d'énergie en 2014.

## Construire 500 000 logements par an ?

Les argumentaires de tous les principaux candidats à l'élection présidentielle de 2012 s'accordaient de façon remarquable sur un point : il existerait en France un déficit de logements compris entre 800 000 et un million d'unités et, afin de le combler dans les meilleurs délais, il faudrait s'engager dans un ambitieux programme de 500 000 mises en chantier chaque année pendant cinq ans<sup>(5)</sup>. Un tel chiffre, repris comme objectif par François Hollande à plusieurs reprises depuis son élection, doit être comparé à la réalité

production neuve plafonne autour de 350 000 unités annuelles et pourrait même repasser sous la barre des 300 000 dès 2014. Malgré le niveau historiquement bas des taux d'intérêt, la situation économique n'est pas propice aux projets à long terme des ménages et il n'est pas surprenant d'observer que la baisse la plus forte en 2013 ait concerné la construction de maisons individuelles. Plus que les politiques sectorielles gouvernementales de plus en plus contraintes par la rigueur budgétaire, c'est la conjoncture économique globale qui s'avère plus ou moins favorable à l'investissement immobilier des ménages et à la construction

Graphique 2. Nombre de logements neufs mis en chantier (1980-2013)



de la production des trente dernières années, dont le volume moyen annuel est de 349 000 unités (graphique 2), avec un pic entre 2004 et 2008 lié à une certaine euphorie de production privée dopée notamment par la défiscalisation de l'investissement locatif.

### Un objectif discutable

Un tel objectif suscite deux questions majeures : est-il réalisable ? Est-il pertinent ? La réponse à la première question se trouve dans les tendances observées depuis le début de la crise économique en 2008. À l'exception de 2011, année pendant laquelle le sursaut des mises en chantier doit beaucoup aux opérations lancées à l'occasion du plan de relance de 2009, la

qu'il induit. Seule la production de logements sociaux reste à peu près maîtrisée par la puissance publique, à condition que les opérateurs du secteur acceptent et puissent participer à l'effort demandé. C'est le rôle contracyclique classique des HLM, symbolisé par un objectif quantitatif de 150 000 nouveaux logements sociaux par an. Si, compte tenu de l'engagement des organismes d'HLM, cet objectif-là semble atteignable à moyen terme, il en restera 350 000 à trouver du côté du secteur privé, c'est-à-dire plus que le rythme moyen pour l'ensemble des mises en chantier au cours des 33 dernières années.

La vraie question demeure toutefois d'interroger la pertinence même d'un tel objectif quantitatif. Sur quel constat repose-t-il ? Qu'en est-il vraiment de ce supposé déficit de 800 000 logements ? Les analyses statistiques des conditions de logement en France peinent à en

(5) Driant J.-C. (2012) « Les politiques du logement. Constantes et clivages », *Cahiers français* n° 370, Paris, La Documentation française, juillet.



démontrer l'existence. En effet, la taille moyenne des ménages continue de baisser<sup>(6)</sup> et le nombre de personnes sans domicile augmente fortement, mais reste heureusement marginal<sup>(7)</sup>.

### L'exception parisienne

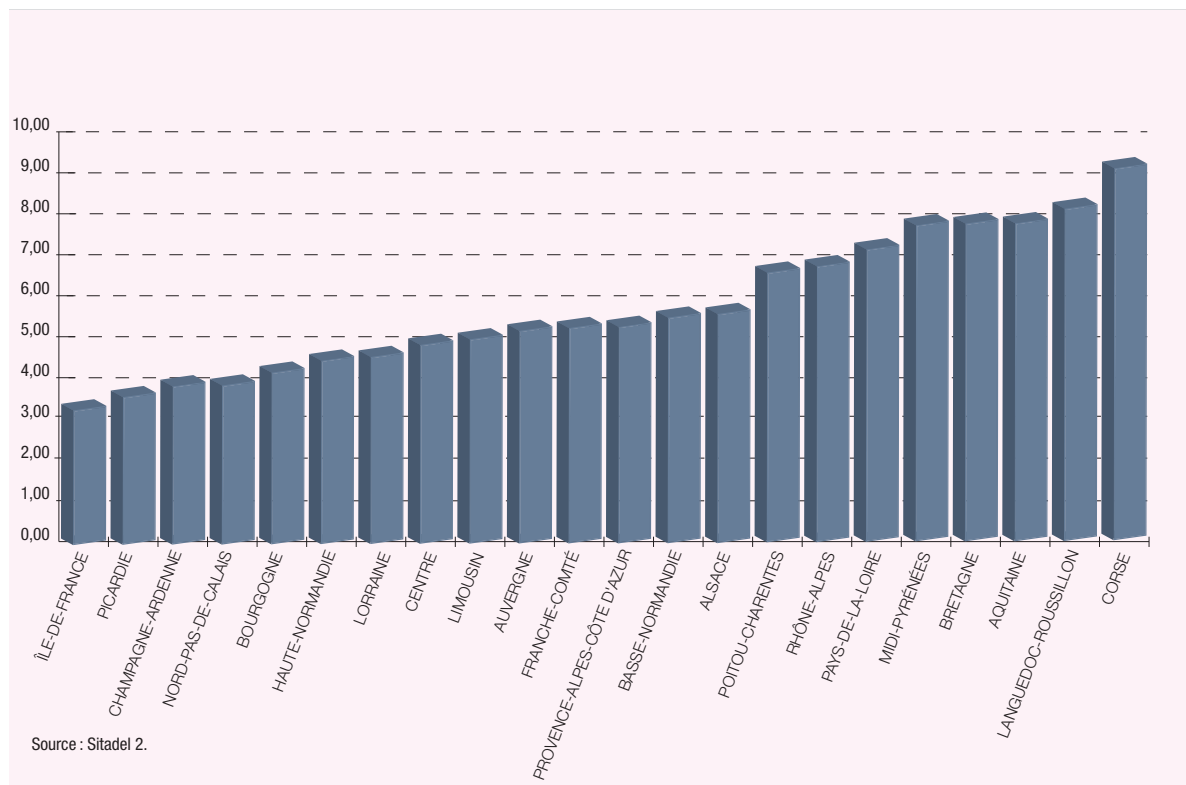
Seule exception : l'agglomération parisienne où plusieurs indices convergent pour indiquer un problème quantitatif : arrêt de la réduction de la taille des ménages et croissance du nombre de situations de surpeuplement, recul de la vacance (et donc de l'offre de logements libres), très faible rythme de construction depuis de nombreuses années. En effet, si on rapporte le nombre de mises en chantiers à la population régionale, l'Île-de-France est, de loin, la région où la construction a été la plus faible au cours des quinze dernières années, avec une moyenne de 3,4 logements neufs pour 1 000 habitants et par an, contre une moyenne nationale de 5,6 (graphique 3).

(6) Le nombre moyen de personnes par ménage en France métropolitaine en 1999 était de 2,40, il est descendu à 2,26 en 2010.

(7) Selon les enquêtes de l'INSEE, on est passé de 89 000 personnes sans domicile en 2001 à 141 500 en 2012. Il s'agit bien d'une croissance très forte et inquiétante, mais elle est sans commune mesure avec l'idée d'un déficit de 800 000 logements.



Graphique 3. **Nombre de logements neufs pour 1 000 habitants** (moyenne annuelle entre 1998 et 2012)



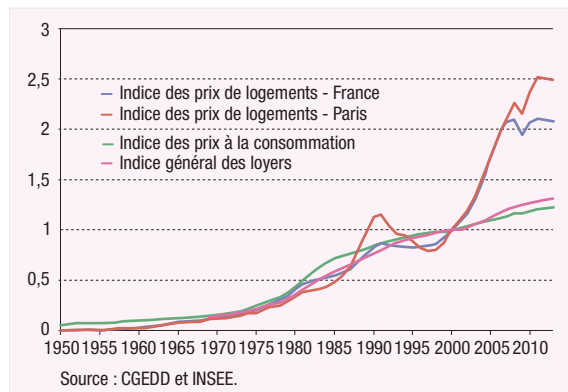
Là, sans doute, l'enjeu quantitatif s'impose, et l'objectif affiché par l'article 1 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris d'atteindre une production annuelle de 70 000 logements neufs semble plus que pertinent. Il sera pourtant bien difficile à atteindre, quand on songe qu'il faudrait pratiquement doubler le rythme de production récent – entre 1998 et 2012, on n'a dépassé que sept fois les 40 000 logements par an en Île-de-France.

La réforme de la gouvernance du logement dans le Grand Paris introduite par la loi Métropole du 27 janvier 2014 donne à espérer à moyen terme une meilleure capacité des politiques publiques à débloquent le compteur de la construction en organisant mieux la mise à disposition et la constructibilité de terrains, mais son opérationnalité reste largement à construire et il faudra sans doute quelques années avant que les résultats ne s'en ressentent.

### Maîtriser les tendances des marchés ?

Bien plus qu'à un problème strictement quantitatif, la crise du logement qui touche aujourd'hui une partie des habitants des grandes villes françaises doit à la très forte hausse des prix immobiliers qui a marqué la décennie 1998-2008 et ne s'est que partiellement interrompue depuis (graphique 4). S'il existe évidemment un lien entre la rareté de l'offre et le niveau des prix, cette relation n'est que partielle (sinon, comment expliquerait-on les hausses de prix dans les villes en décroissance ?) et la situation doit bien plus à la solvabilisation d'une partie de la demande par des conditions de crédit historiquement favorables. Il s'agit donc d'abord d'une crise d'accessibilité de l'offre qui justifie que beaucoup

Graphique 4. Indices des prix de l'immobilier et des loyers en France (1950-2013, base 100 en 2000)



d'interrogations sur les politiques du logement tournent autour des moyens de maîtrise des évolutions des prix et des loyers de marché.

### Agir sur le prix des loyers...

Au cours de ces dernières années, paradoxalement, c'est sur le niveau des loyers que s'est principalement cristallisé le débat, alors que ces derniers ont certes augmenté plus vite que les prix à la consommation, mais dans des proportions bien moindres que pour les prix de vente. Après un débat intense et malgré la résistance de nombreux professionnels de l'immobilier et du *lobby* des propriétaires, la loi ALUR introduit pour les villes à marchés tendus un mécanisme de régulation des loyers dont l'impact sera sans doute modeste. Fondé sur la mise en place d'observatoires locaux destinés à combler le vide de connaissances en matière de loyers, le système va déboucher sur l'énoncé de loyers de référence qui feront autorité dans une fourchette de - 30 % à + 20 % autour des valeurs médianes calculées par les observatoires. Outre que la fourchette est bien large, la mesure intervient sans doute trop tard, les hausses ayant eu lieu au cours des décennies précédentes. Les effets de baisse à court terme seront donc faibles, mais, à moyen et long termes, si la mesure est maintenue<sup>(8)</sup>, elle pourra sans doute se traduire par une stabilisation des loyers à leur niveau actuel.

### ... ou sur celui des logements ?

S'agissant des prix de vente des logements neufs et anciens, qui ont plus que doublé en quinze ans, les mesures nationales sont beaucoup plus modestes et il faut aller chercher dans les politiques locales de l'habitat des initiatives de plus en plus nombreuses pour développer une accession à la propriété à prix maîtrisés. Les opérations d'urbanisme des grandes villes françaises connaissent aujourd'hui une floraison de programmes neufs de « logement abordable » dont les prix de vente inférieurs à ceux du marché sont négociés avec les promoteurs privés en échange d'emprises foncières subventionnées<sup>(9)</sup>. De telles opérations, qui modifient en profondeur les rapports entre la promotion immobilière

(8) L'ampleur du débat idéologique auquel cette mesure a donné lieu laisse penser qu'elle ne survivra sans doute pas à une alternance politique, à l'image de la succession des lois sur les rapports locatifs au rythme des gouvernements des années 1980 (loi Quilliot en 1982, loi Méhaignerie en 1986, loi Mermaz-Malandain en 2009).

(9) La revue *Études foncières* a consacré un dossier à ces démarches dans son numéro 160 de novembre-décembre 2012 : <http://www.etudesfoncieries.fr/2012/12/logement-abordable-un-souffle-d-optimisme/>

et les collectivités territoriales, suscitent quelques inquiétudes sur la consistance du droit de propriété (peut-on réduire le droit de propriété des ménages bénéficiaires de ces programmes afin qu'ils n'en tirent pas des plus-values indues ?) et sur les modalités de sélection des heureux bénéficiaires de ces logements à prix régulés.

À l'origine de la hausse des prix des logements neufs, outre l'effet, sans doute principal, du mimétisme avec les prix de l'ancien, les acteurs de la production dénoncent constamment une hausse des coûts de construction qui serait imputable à l'inflation normative (réglementation thermique, norme d'accessibilité pour les personnes handicapées, acoustique...) et à celle des prix du foncier. Sans entrer dans le débat sur l'influence des normes sur les coûts, arrêtons-nous sur la question foncière et rappelons que les prix y sont plus souvent un résultat qu'un acquis initial. Le raisonnement en « compte à rebours » conduit en effet les constructeurs à formuler leur offre sur la base d'un calcul rétrospectif fondé sur le prix de vente à l'acquéreur final. Les enchères entre les opérateurs font le reste. Au total, tous les acteurs de la filière, de l'aménageur au promoteur, en passant par les collectivités locales, sont complices de l'inflation foncière. C'est d'ailleurs un problème majeur pour le secteur du logement social dont les loyers réglementés ne permettent pas toujours d'équilibrer des opérations où le foncier est cher. C'est l'enjeu de toutes les pistes permettant d'envisager l'apport de terrain gratuit ou à très bon marché pour la production de logements sociaux. La loi Duflo 1 de janvier 2013 va dans ce sens en prévoyant la possibilité de cession à titre gratuit de terrains de l'État ou de ses établissements publics pour la construction de logements sociaux.

Restent les prix des logements anciens qui constituent l'essentiel du marché (on compte entre 650 000 et 800 000 transactions dans l'ancien chaque année) et pour lesquels la maîtrise publique est quasiment nulle. D'autant que le maintien de valeurs élevées ne fait pas que des malheureux : y trouvent leur avantage les propriétaires eux-mêmes bien entendu, mais aussi les pouvoirs publics locaux pour lesquels les 9 milliards d'euros de recettes annuelles des droits de mutations sont une ressource importante et fortement dépendante de l'intensité de l'activité du marché et du niveau des prix.

## Réformer le logement social ?

Face aux mécanismes d'exclusion générés par les marchés du logement, l'offre réglementée de l'habitat

social reste l'outil principal de la puissance publique pour apporter des conditions de vie dignes à un prix abordable, là où les marchés induisent des prix élevés. L'efficacité de cet outil donne toutefois lieu à quelques critiques qui justifient de réinterroger le modèle français du logement social.

Il est devenu classique de considérer que coexistent en Europe trois modèles d'offre sociale<sup>(10)</sup> : le premier, dit « **universaliste** », en voie de disparition, notamment sous les coups de la doctrine de libre concurrence prônée par l'Union européenne, utilise le parc public comme outil de régulation globale du marché en imposant ses loyers faibles, grâce à une offre abondante et sans conditions d'accès. C'était le schéma dominant dans des pays comme la Suède, les Pays-Bas ou la Danemark. À l'autre extrémité, se trouve le modèle dit « **résiduel** » qui réserve le parc social aux ménages les plus en difficulté qui ne peuvent pas accéder au logement privé. Historiquement présent dans les pays du Sud de l'Europe, il s'est également diffusé au Royaume-Uni. Entre les deux, le modèle dit « **généraliste** », dont la France constitue l'archétype, comporte des conditions d'accès relativement ouvertes et intègre même la possibilité d'une mixité sociale en son sein. Celle-ci repose notamment sur le droit au maintien dans les lieux qui permet à un ménage d'y rester locataire même s'il ne remplit plus les conditions initiales pour y entrer (ressources et composition familiale).

Une telle ouverture reste-t-elle acceptable dans un contexte où les listes d'attente ne cessent de s'allonger ? En Île-de-France par exemple, il y a six fois plus de demandeurs inscrits que d'attributions prononcées chaque année. Le débat sur ce point est ouvert, mais reste difficile tant les organismes de logement social se raidissent dès qu'est évoquée l'hypothèse d'une « résidualisation » des HLM. Il est vrai que la très mauvaise répartition spatiale du parc social<sup>(11)</sup> transforme mécaniquement toute paupérisation de son occupation en concentration de pauvreté et d'exclusion à l'échelle de quartiers entiers, voire de communes.

Le débat sur le logement social doit aussi beaucoup à l'opacité persistante des conditions dans lesquelles

(10) Ghekiere L. (2007), *Le développement du logement social dans l'Union européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, La Défense, DEXIA Éditions. Houard N. (2011) (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses états*, Paris, La Documentation française.

(11) Par exemple, en Île-de-France, 90 % des logements sociaux sont situés dans 196 communes sur les 1 281 que compte la région.

il est attribué aux ménages demandeurs. Des efforts ont été faits ces dernières décennies pour atténuer les pratiques abusives, qui ont longtemps terni l'image du logement social dans les villes où c'est une denrée rare et où clientélisme et passe-droits faisaient office de politiques de peuplement. Quelques scandales et un renforcement sensible des contrôles ont eu raison de ces situations. Mais le citoyen inscrit dans un fichier de demandeurs de logement social reste bien démuné pour savoir où en est son dossier et pourquoi d'autres que lui ont eu plus de chance. La discrimination est intrinsèque au système d'affectation d'un bien rare, mais elle s'atténue si les critères sont clairs et le système transparent. C'est le sens du début de réforme qu'opère la loi ALUR en introduisant un droit à l'information pour les demandeurs et un plan partenarial de gestion de la demande HLM. Beaucoup reste à faire en la matière et de nombreuses pistes ont été tracées par la démarche de concertation que la ministre du Logement avait organisée au printemps 2013<sup>(12)</sup>. Mais le délai était trop court pour intégrer toutes ces idées dans le projet ALUR. Le chantier reste donc ouvert sur ce plan.



Même si le volume de cet article ne permettait pas d'en commenter toutes les composantes<sup>(13)</sup>, on voit que les réformes entreprises au cours des deux premières années de la présidence de François Hollande touchent les principaux points de débat qui caractérisent les politiques du logement contemporaines sans pour autant engager un renouveau complet de l'action de l'État sur

(12) Le rapport final de cette démarche en fournit une matière abondante : [http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Concertation\\_sur\\_les\\_attris\\_de\\_logements\\_sociaux-2.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Concertation_sur_les_attris_de_logements_sociaux-2.pdf)

(13) Ne serait-ce que pour évoquer la loi ALUR, il aurait fallu parler de l'action sur l'habitat indigne, la prévention de la dégradation des copropriétés, le statut de l'habitat participatif, la garantie des risques locatifs, l'urbanisme, etc. L'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) en a publié un commentaire complet en mars 2014 : [http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Habitat\\_Actualite/habitat\\_actualite\\_alur.pdf](http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Habitat_Actualite/habitat_actualite_alur.pdf)

le secteur. Il semble donc excessif d'en attendre une transformation réelle des politiques publiques et la fin de la lancinante crise du logement qui touche une partie des ménages modestes dans les villes les plus chères. Mais, plus largement, que peut-on encore espérer de l'action publique sur le logement à l'échelle nationale ? S'agissant du pilotage du volet économique du secteur, sans doute encore beaucoup, grâce aux outils fiscaux et au ciblage d'aides agissant dans un esprit contracyclique de soutien de l'activité. L'impact social de ces dispositifs reste néanmoins modeste car c'est à l'échelle locale que se jouent les enjeux de l'accès au logement pour tous. La question de la décentralisation de certains pans des politiques du logement doit donc revenir à l'ordre du jour si l'on souhaite qu'elles s'adaptent à la diversité des situations locales de marché.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Coloos B.** (2010), *Habitat et ville, quinze questions et controverses*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- **Ghekiere L.** (2007), *Le développement du logement social dans l'Union européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Paris, DEXIA Éditions.
- **Driant J.-C.** (2009), *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française.
- **Houard N.** (2011) (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses états*, Paris, La Documentation française.
- **Fondation Abbé Pierre** (2014), *L'état du mal-logement en France. 19<sup>e</sup> rapport annuel*, Fondation Abbé Pierre.



# LA DÉPENDANCE : QUELS BESOINS, QUEL FINANCEMENT ?

**Vincent Touzé**  
OFCE – Sciences Po

Le vieillissement des générations nombreuses du *baby-boom* et, de façon plus générale, les progrès de la longévité, vont considérablement accroître, dans les années et décennies à venir, le nombre de personnes en situation de dépendance. De nouveaux besoins sont associés à ce phénomène, en termes de logement, d'assistance et de soins. S'ils représentent des enjeux en termes économiques, notamment sur le plan de la recherche et de l'innovation, ils posent aussi la question des coûts et de leur financement. Dans un contexte de restriction des dépenses publiques, les ressources allouées par le secteur public à ce « cinquième risque » se développent mais demeurent insuffisantes face à des besoins en forte hausse. La réponse aux besoins engendrés par la dépendance dépend donc étroitement des soutiens privés, sous forme d'assurances spécialisées ou de solidarité familiale.

C. F.

Les Français vivent plus longtemps. La vieillesse serait même plus heureuse qu'autrefois car la hausse de l'espérance de vie aurait également été concomitante à celle en bonne santé, c'est-à-dire sans incapacité. Toutefois, la canicule de l'été 2003, à l'origine du décès prématuré de nombreuses personnes âgées, a montré que la vieillesse était souvent synonyme de solitude et de fragilité.

Aujourd'hui, 1,2 million de personnes sont reconnues dépendantes (tableau 1) et la dépense publique associée représente environ 1,1 % du PIB (21,1 milliards d'euros en 2011). Après les craintes portant sur le financement des retraites des générations du *baby-boom*, c'est leur arrivée massive à des âges élevés qui est redoutée. Ce phénomène pose un problème de santé publique majeur car les conséquences économiques, financières et sociales sont difficiles à apprécier. Dans ce contexte, le débat sur les besoins et les modes de financement de la dépendance est d'une actualité particulièrement préoccupante.

	Nombre de personnes (en millions) (1)	Dépenses publiques (en milliards d'euros 2011) (2)
2011	1,2	21,1
2015	1,3	23,6
2020	1,4	27,5
2040	1,9	50,3
2060	2,3	80,5

Sources : Scénarios intermédiaires.  
(1) Lecroart et al. (2013); (2) Renoux et al. (2014).

## De nouveaux besoins à satisfaire

### Comprendre la demande

Les années passant, tous les constituants de l'existence biologique humaine s'usent. Ce processus de vieillissement provoque une rapide fragilisation du corps de la personne âgée, ce qui la rend plus vulnérable aux chutes, aux maladies, et favorise l'apparition de

pathologies lourdes souvent irréversibles telles que la maladie d'Alzheimer, l'accident cardiovasculaire, la maladie de Parkinson, la dégénérescence maculaire, la démence sénile, etc. Ces pathologies sont à l'origine d'importants handicaps physiques (baisse de la vision ou de l'audition, difficultés de mouvement dont celui de la marche) ou cognitifs (altération des capacités mentales) et donc synonymes de perte d'autonomie. L'état de dépendance est avéré lorsqu'une personne n'est plus capable de pourvoir seule au maintien de son autonomie.

Afin d'établir le degré de perte d'autonomie, l'administration a établi la grille AGGIR (autonomie gérontologie groupes iso-ressources). Cette grille est numérotée par ordre décroissant de perte d'autonomie (encadré 1).

### GRILLE AGGIR (AUTONOMIE GÉRONTOLOGIE GROUPES ISO-RESSOURCES)

**GIR 1** : Confinement au lit ou dans un fauteuil avec fonctions mentales fortement altérées et nécessité d'une présence continue d'intervenants pour presque toutes les activités quotidiennes.

**GIR 2** : Confinement au lit ou dans un fauteuil avec des fonctions mentales pas totalement altérées ou autonomie physique conservée avec des fonctions mentales totalement altérées. Ces états exigent une aide pour la plupart des activités quotidiennes.

**GIR 3** : Autonomie mentale mais perte partielle de l'autonomie physique.

**GIR 4** : Difficulté à se lever mais pas à marcher. Besoin d'aide pour s'habiller et se laver.

**GIR 5** : Aide ponctuelle pour la toilette, la préparation des repas et le ménage.

**GIR 6** : Pas de perte d'autonomie pour les actes essentiels de la vie courante.

Les besoins de la personne dépendante peuvent être regroupés en trois catégories :

– l'hébergement : il existe trois solutions de logement : le maintien à domicile, l'hébergement chez un tiers (un enfant par exemple) ou l'hébergement en établissement (établissement d'hébergement pour personne âgée dépendante – Ehpad – ou unité de soin de longue durée à l'hôpital). Sur ce sujet, le rapport Broussy (2013) note trois défis majeurs à relever pour nos sociétés vieillissantes. Le premier est l'adaptation des logements, par le recours à des équipements spécifiques

Tableau 2. Taux de dépendance <sup>(a)</sup> par âge (en 2010, en %)

	Hommes	Femmes
60-64 ans	0,6	0,6
65-69 ans	2,0	1,9
70-74 ans	2,9	4,0
75-79 ans	5,2	7,9
80-84 ans	10,0	15,9
85-89 ans	22,4	33,8
90-94 ans	38,4	52,7
95-99 ans	53,9	71,0
100-104 ans	66,9	85,1
105 ans et plus	75,9	92,8

(a) GIR 1 à 4

Source : Lecroart (2011).

facilitant le maintien à domicile. Le deuxième est celui du « développement [...] de formules d'hébergements intermédiaires situés entre le domicile et l'Ehpad », afin de maintenir les liens sociaux. Le troisième défi se situe au niveau de la ville. « La ville [...] doit faire l'objet d'adaptation » et il est nécessaire de définir des zones propices au vieillissement et d'imposer des quotas de constructions de logements adaptés ;

– l'assistance : il s'agit en général de services à la personne (aide pour se lever, s'habiller, faire le ménage ou cuisiner) ou des équipements visant à compenser la perte d'autonomie ;

– les soins : il s'agit de soins médicaux spécifiques aux personnes dépendantes (rééducation, soins infirmiers, médecine gériatrique, etc.).

Les dépenses peuvent être réalisées seulement dans un but de confort ou de prévention, ce qui permet de vieillir en meilleure santé et ainsi de réduire le risque de sombrer dans la dépendance, par exemple en sécurisant les logements pour réduire les chutes ou en encourageant les activités intellectuelles. Pour les personnes dépendantes, les dépenses auront principalement un but de réparation ou de compensation des conséquences de la perte d'autonomie.

### L'offre : une opportunité de recherche et d'innovation

La technologie et les services à la personne peuvent répondre à un certain nombre de besoins liés à la perte d'autonomie. Il existe déjà des solutions technologiques

simples (télécommande, téléassistance, fauteuil roulant électrique, cadre de marche, etc.), mais dans ce domaine, il y a sûrement encore matière à réaliser d'importantes innovations technologiques. Par exemple, le logement du futur de la personne âgée pourrait offrir de nombreux nouveaux aménagements utiles. Ce logement devrait notamment permettre un suivi médicalisé à distance grâce à des outils de surveillance (caméras et capteurs médicaux) connectés à internet ainsi qu'être équipé de robots d'assistance.

En France, la filière des « gérontechnologies » est encore balbutiante. En juillet 2013, une « Silver Valley » à Ivry-sur-Seine a été inaugurée. L'idée est de regrouper des industries de pointe spécialisées. Actuellement, le site regroupe 50 entreprises avec 645 personnes employées (150 millions d'euros de chiffre d'affaires). La production est orientée vers des robots d'assistance, des tablettes numériques ou des bracelets de téléassistance. Les objectifs affichés à un horizon de cinq ans sont ambitieux : 300 entreprises, 5 000 personnes embauchées et un chiffre d'affaires compris entre 1 et 2 milliards d'euros.

La nature de l'offre est diversifiée. Il peut s'agir d'une offre de type médical ou paramédical (soins, médicaments, équipements) ou non médicale (soins de bien-être, équipement, aides ménagères, etc.). Son contenu peut concerner des services (fort contenu en travail et donc éventuellement des besoins spécifiques de formation), de l'équipement (fort contenu en capital, en technologie et donc en recherche et développement) ou être mixte (équipement associé à des prestations de services).

Il existe plusieurs types de limite d'accès à cette offre. Tout d'abord, la « technophobie » peut révéler une inaptitude voire la réticence des personnes âgées à utiliser des technologies complexes. Ensuite, des technologies trop invasives pourraient porter atteinte à l'intimité et donc être peu acceptées. Sans compter que des prix élevés présentent un risque évident d'exclusion.

La solvabilité de la demande est une question centrale. En effet, la mise au point de nouvelles technologies est souvent coûteuse. Le cycle de vie du produit fait que la technologie est, d'abord, vendue à un prix élevé et réservée à une clientèle limitée. Sur ce point, afin de lancer le développement de nouvelles technologies pour les seniors, le rapport rédigé par Bernard *et al.* (2013) recommande de cibler d'abord une clientèle de seniors aisés. Par la suite, il faut espérer qu'une production de

masse sera susceptible de faire baisser considérablement le prix et ainsi offrir un accès au plus grand nombre. Le *timing* de lancement de la filière « *silver economy* » est donc crucial si on veut favoriser l'essor d'une offre abordable suffisante lorsque les besoins seront massifs.

## LE COÛT DE L'HÉBERGEMENT EN EHPAD

L'étude réalisée par l'Observatoire des Ehpads et KPMG en 2013 donne un ordre d'idée du prix de la dépendance en institution. La moyenne nette à charge par occupant est d'environ 1 790 euros par mois pour une durée moyenne de séjour d'environ 3,8 ans tandis que le coût varie entre 1 292 euros et 4 086 euros en établissement privé et 1 718 euros et 2 672 euros en établissement public. En comparaison de la pension de retraite moyenne (environ 1 250 euros), le montant moyen du reste à charge peut paraître élevé. Il est également intéressant de noter que d'après le rapport du COR (2013), les 10 % des retraités les plus pauvres gagnent en moyenne 960 euros tandis que les 10 % des plus riches gagnent en moyenne 3 080 euros.

## Organiser une intermédiation efficace entre l'offre et la demande

L'intermédiation entre l'offre et la demande est importante et dans ce domaine, les acteurs privés et publics jouent des rôles clés.

Leur rôle premier est de mieux informer les personnes âgées sur les produits et services existants. Une meilleure information sur la fiabilité des produits et services peut nécessiter des clauses spécifiques de garantie privée et/ou publique. Le vieillissement cognitif fait apparaître un besoin d'intermédiaire particulier : l'agent de tutelle. Il peut s'agir d'un proche ou d'une personne étrangère au cercle familial. La mise sous tutelle peut devenir nécessaire dès lors que les aptitudes à la décision sont fortement affectées.

Le statut de l'intermédiaire est aussi crucial car sa responsabilité morale est variable. Un médecin a un rôle de prescripteur tandis qu'un commerçant se positionne en vendeur. Le statut du bénéficiaire est également essentiel. Face à un revendeur, il est « client », lors d'une consultation médicale, il devient « patient ». Le marché de la dépendance mérite donc d'être particulièrement encadré sur ce point afin que le patient-consommateur âgé soit suffisamment protégé. Il serait regrettable qu'il soit mal conseillé, éventuellement trompé et finalement



contraint d'acheter des produits inefficaces ou inadaptés à des prix indécents.

L'intermédiation entre l'offre et la demande peut recouvrir un grand nombre d'intervenants, tant privés (associations, revendeurs, professions libérales) que publics (services sociaux, hôpitaux, etc.). La multiplicité des interlocuteurs est un facteur de complexité (financeurs, contrôleurs, aidants, soignants, etc.). Il ne faudrait pas que les « parcours du vieillir » soient des parcours du combattant.

### Des besoins à financer : secours publics versus soutien privé

#### Les secours publics : des besoins croissants dans un contexte de ressources publiques limitées

Les moyens de l'action publique sont multiples. En ce qui concerne l'offre de services publics, il peut s'agir d'adapter l'infrastructure socio-sanitaire (par exemple, un redéploiement de l'offre vers la gériatrie), d'aménager l'accès (ascenseurs, escaliers roulants, rampes amovibles, etc.) aux espaces et transports publics ou offrir des services spécifiques d'assistance sociale. L'État peut aussi agir en tant que financeur.

Il peut fournir directement des prestations en nature ou compenser des dépenses par des prestations en espèces. Ces prestations peuvent être sous condition de revenu, ce qui peut permettre une plus grande justice sociale en matière d'accès à une fin de vie dans la dignité. Les incitations fiscales (TVA réduite, baisse d'impôt, etc.) peuvent également être mobilisées afin d'encourager l'achat de produits utiles à la personne vieillissante. L'État peut aussi avoir un rôle moteur pour orienter les offres de formation vers les métiers du vieillissement. Son rôle s'étend aussi vers des choix de politique industrielle. En témoigne l'intérêt actuel du gouvernement en faveur du développement de la filière « *silver economy* ».

Les annonces des gouvernements d'engager l'État sont régulières mais les renoncements sont nombreux dans un contexte de finances publiques dégradées.

En 2012, le gouvernement Ayrault a décidé de créer une nouvelle taxe pour financer la dépendance des personnes âgées. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2013, la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) s'applique aux pensions de retraite. Cette taxe, dont le taux est modestement fixé à 0,3 %, devrait rapporter environ 700 millions d'euros en 2014. Michèle Delaunay, la ministre en charge des aînés, a



présenté un projet de loi pour l'adaptation de la société au vieillissement en février 2014. Ce projet gouvernemental serait financé exclusivement par la CASA, ce qui limite le montant des engagements. L'objectif de la loi est d'encourager le maintien à domicile des personnes âgées *via* un meilleur accès à la technologie (domotique, téléassistance, capteurs, chemins lumineux, etc.), une revalorisation de l'allocation perte d'autonomie (APA), des subventions pour l'adaptation des logements ainsi qu'un droit au répit pour les aidants familiaux (versement d'une allocation spécifique d'un montant maximal annuel de 500 euros). Une adoption de la loi par le parlement est prévue d'ici la fin de l'année avec une mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La création en 2004 de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) constitue l'un des pas les plus engageants de l'État en matière de financement de la dépendance. Cette caisse couvre la perte d'autonomie dans un sens large puisqu'elle soutient tant les handicaps liés à la vieillesse que ceux consécutifs à une maladie précoce, à un accident de la vie ou à une malformation congénitale. *Via* cette caisse, l'État prélève des taxes spécifiquement affectées au financement de la dépendance des personnes âgées :

- la contribution solidarité autonomie (journée de solidarité), soit un prélèvement de 0,3 % sur la masse salariale (2,4 milliards d'euros en 2013) ;
- le taux de 0,3 % de la CSG sur les revenus de placements et du patrimoine (0,8 milliard d'euros) ;
- la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) : taxe de 0,3 % sur les pensions de retraite (0,5 milliard d'euros) ;
- les transferts des caisses de retraite et de l'assurance maladie.

La responsabilité financière des administrations publiques est partagée entre l'État, les caisses d'assurance sociale (régime général et CNSA) et les collectivités locales. L'État est surtout engagé d'un point de vue fiscal en accordant aux personnes dépendantes des exonérations ainsi que des réductions d'impôts. Le régime général offre un soutien financier important aux dépenses de soins. L'APA est un élément central du soutien public aux dépenses liées à la dépendance des personnes âgées. Elle est versée par les départements à partir de 60 ans et seulement pour des états de dépendance reconnus allant de GIR1 à GIR4. La CNSA finance une partie de l'APA en allouant des ressources aux départements. Le mode d'attribution des ressources tient compte des inégalités territoriales. Pour cela, la CNSA utilise un score qui intègre le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, le montant des dépenses obligatoires d'APA déclarées par les départements, le nombre de bénéficiaires du RMI et le potentiel fiscal. La CNSA couvre environ 31 % (1,7 milliard d'euros en 2013) des dépenses d'APA des départements (5,5 milliards d'euros en 2013). En 2004, elle couvrait près de 37,3 % des dépenses. Le soutien de la CNSA a donc baissé, ce qui signifie un transfert partiel du poids du financement sur les départements.

Une autre source de financement possible peut s'assimiler à une forme de « viager public ». Cette situation survient lorsque l'État avance une grande part des frais de fin de vie et décide, par la suite, de se rembourser sur l'éventuel héritage. Mais une telle solution n'est pas populaire. Par essence, l'APA n'est pas récupérable. En revanche, ce n'est pas le cas pour l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA, *ex minimum vieillesse*) qui est versée au titre de l'aide sociale départementale et sous condition de ressources.

Tableau 3. Le compte de la dépendance (en 2011)

	en Md€	en % du PIB	Répartition (en %)			
			Administrations publiques			Ménages
			État	Sécurité sociale (y compris CNSA)	Collectivités locales	
Santé	11	0,55	0	99	0	1
Dépendance (dont APA)	9,7	0,48	15	20	48	17
Hébergement (hors gîte et couvert)	7,5	0,38	3	25	0	72
Ensemble	28,2	1,41	6	52	17	25

Source : Renoux et al. (2014) et calculs de l'auteur.

## LE CALCUL DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE (APA)

L'APA a été créée en 2002 en remplacement de la prestation spécifique dépendance. La formule de calcul de l'APA à domicile tient compte des ressources mensuelles (R) du bénéficiaire. Ainsi, le taux de prise en charge publique (t) des dépenses engagées, dans le cadre du plan d'aide (rémunération de services et aides techniques) validé par le département, baisse avec le revenu et évolue comme suit :

- pour un revenu inférieur à 734,66 euros, le taux de prise en charge est de 100 % ;
- pour un revenu compris entre 734,66 euros et 2 927,66 euros,  $t = 1 - 90 \% \times (R - 734,66) / 2 193,01$  ;
- pour un revenu supérieur à 2 927,66 euros,  $t = 10 \%$ .

Le montant du plan d'aide est plafonné. Le plafond dépend du GIR et croît avec le niveau d'invalidité avéré : 1 304,84 euros (GIR 1), 1 118,43 euros (GIR 2), 838,83 euros (GIR 3) et 559,22 euros (GIR 4).

L'APA est également versée pour les personnes hébergées en établissement. Cette APA spécifique dépend aussi du revenu.

### Les soutiens privés

#### *Logique marchande : les assurances spécialisées*

Pour financer des besoins de dépendance, les ménages peuvent recourir à des assurances spécialisées. Les offres sont de deux types. Elles consistent soit en un versement de rente en cas de dépendance avérée selon un critère prédéfini, soit en la fourniture de services à la personne. Cependant, ces produits sont encore peu diffusés et peu achetés. Pour les assureurs, il est compliqué de modéliser ce risque car les états futurs identifiant la dépendance et les compensations financières associées sont difficiles à apprécier à très long terme. Par ailleurs, si une très grande majorité des individus âgés est touchée par la dépendance, il y a peu de place pour la mutualisation du risque. Le produit d'assurance devient alors principalement un produit d'épargne. On accumule un capital spécifique à long terme en prévision de ses besoins de fin de vie. D'après la FFSA, les assureurs ont récolté, en 2011, 430,8 millions d'euros de cotisations auprès de 1,5 million de personnes. Ce marché a progressé à un rythme annuel d'environ 8 %. D'après Bernard *et al.* (2013), assurer 600 euros par mois en cas de dépendance lourde (GIR 1-2) coûterait environ 18,81 euros par mois en cotisant à partir de 50 ans, 27,55 euros à partir de 60 ans et 45,66 euros à partir de 70 ans. D'après ce rapport, il n'y a pas d'assurance à partir de 75 ans et en général, il y a des délais de carence de 1 à 3 ans.

Une source de financement supplémentaire est le viager. D'ailleurs, un acteur du secteur n'a pas hésité à user du slogan « hériter de vous-même » afin d'illustrer le bénéfice matériel supplémentaire qu'on peut retirer de son vivant à ne pas laisser d'héritage.

#### *Logique non marchande : la solidarité familiale*

Le soutien privé peut aussi reposer sur une logique non marchande résultant d'une démarche volontaire. Dans un contexte d'aide financière insuffisante, la dépendance s'appuie sur le soutien familial. Le conjoint ou les enfants de la personne dépendante jouent alors un rôle clé mais sans statut légal. Sur ce sujet, il y a sûrement matière à légiférer pour soutenir les aidants familiaux qui offrent gratuitement leur travail, parfois au prix de lourds sacrifices. La loi en préparation introduit d'ailleurs une piste avec le « droit au répit ». D'après les estimations de Davin et Paraponaris (2012), la valeur monétaire du travail des aidants familiaux pourrait représenter entre 12,3 et 15,6 milliards d'euros, soit de l'ordre de 0,6 % à 0,8 % du PIB. Il s'agit de la face cachée du coût social de la dépendance.

La logique non marchande peut aussi résulter d'une contrainte juridique. Les articles 205 et suivants du Code civil prévoient ainsi que les proches d'une personne âgée ont l'obligation de lui apporter leur assistance si ses ressources financières sont insuffisantes. Cette obligation concerne le conjoint (les époux se doivent un soutien mutuel), les enfants (y compris envers leurs grands-parents), les gendres et les belles-filles. L'obligation suppose la réciprocité. Ainsi, des enfants peuvent s'en voir libérés si leurs parents n'ont pas assumé leurs devoirs parentaux vis-à-vis d'eux lorsqu'ils étaient mineurs.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bernard C., Hallal S. et Nicolai J.-P. (2013), *La Silver Economy, une opportunité de croissance pour la France*, CGSP, rapport au Premier ministre.
- Lecroart A. (2011), « Projections du nombre de bénéficiaires de l'APA en France à l'horizon 2040-2060 », document de travail n° 23, DREES.
- Lecroart A., Froment O., Marbot C. et Roy D. (2013), « Projections des populations âgées dépendantes », *Solidarité Santé*, DREES, n° 43.
- Renoux A., Roussel R. et Zaidman C. (2014), « Le compte de la dépendance en 2011 et à l'horizon 2060 », *Solidarité Santé*, DREES, n° 50.
- Davin B. et Paraponaris A. (2012), « Vieillesse de la population et dépendance : un coût social autant que médical », *Questions de Santé Publique*, n° 19.

# LA PROTECTION SOCIALE DANS LES PAYS ÉMERGENTS : CONTINUITÉS HISTORIQUES ET NOUVEAUTÉS

**Robert Boyer**

Institut des Amériques

Tandis que dans les pays avancés, l'heure est plutôt à une réduction du périmètre et de la générosité de l'État-providence, les pays émergents élaborent au contraire des couvertures sociales pour répondre à de nouveaux besoins et revendications portés par des économies en pleine expansion. Robert Boyer nous montre que loin de suivre la voie de l'Europe et de l'Amérique du Nord au XX<sup>e</sup> siècle, ces pays en forte croissance empruntent des trajectoires qui leur sont propres et sont porteuses d'innovations. Ils offrent une grande variété de configurations, du Chili ayant expérimenté un système de retraite intégralement fondé sur la capitalisation, au Brésil, qui dispose aujourd'hui des couvertures sociales publiques les plus avancées des pays émergents. La viabilité de ces systèmes de protection sociale naissants est conditionnée à leur complémentarité avec le système productif.

**C. F.**

## Deux paradoxes en quête d'explication

S'interroger sur l'avenir de la protection sociale suppose un diagnostic suffisamment exact des tendances qui se manifestent à l'échelle internationale. Or, loin de montrer un mouvement général de décentralisation et de privatisation, un rapide tour d'horizon fait ressortir deux évolutions *a priori* surprenantes.

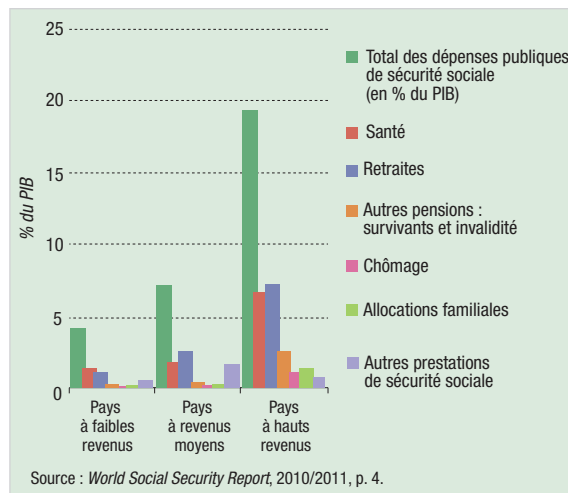
Dans le passé, les grandes crises – tout particulièrement celle des années 1930 – puis les périodes de reconstruction après les guerres mondiales avaient joué un rôle déterminant dans l'élaboration des systèmes de protection sociale. La crise contemporaine semble pour sa part produire les effets opposés dans les pays avancés puisque les contraintes budgétaires sont invoquées pour intensifier des réformes visant à réduire le périmètre de la protection sociale publique et approfondir le passage d'un capitalisme de *welfare* vers un capitalisme de

*workfare*, dans lequel prime le retour à l'emploi, fût-ce au prix de la frugalité de l'indemnisation du chômage. Le modèle de la « sécurisation des trajectoires professionnelles » est en effet loin de constituer la référence des politiques tant nord-américaines qu'européennes. Premier paradoxe, pourquoi cette grande crise ne produit-elle pas un renforcement de la couverture sociale en réponse à la montée de l'insécurité ?

Il en est un second lorsque le regard se déplace en direction de l'Amérique latine et de l'Asie, où au contraire, la plupart des gouvernements se préoccupent de jeter les bases d'une protection sociale, fût-elle restreinte à la lutte contre la pauvreté – Brésil par exemple – ou encore minimale pour répondre à l'explosion des inégalités – en Chine et dans nombre de pays asiatiques. Dans ces pays, c'est au contraire le dynamisme de la croissance qui intensifie les changements productifs, économiques et sociaux qui mettent au premier plan la question d'une Sécurité sociale.

Une mise en perspective entre les protections naissantes des pays émergents et le processus d'élaboration des systèmes de protection sociale dans les pays de vieille industrialisation permet de dépasser ces paradoxes et de faire ressortir les innovations dont sont porteurs les premiers. Couverture sociale et développement peuvent aller de pair, ce que montre clairement la croissance de la part des dépenses publiques de sécurité sociale dans le PIB avec le revenu par tête (graphique 1).

Graphique 1. Développement et protection sociale



## Les facteurs à l'œuvre dans l'émergence des systèmes de couverture sociale

Historiquement, l'émergence de la protection sociale est une réponse à la montée de l'insécurité. Les accidents du travail liés à la révolution industrielle constituent ainsi la première occasion d'une prise en charge collective du risque correspondant. La dissolution des liens avec les formes traditionnelles de solidarité – la famille, la communauté ou le clan – prend une forme particulièrement aiguë avec la naissance de la catégorie de chômeurs, qui à son tour appelle une prise en compte de son indemnisation au niveau de l'industrie puis de l'économie tout entière. De même, les préoccupations concernant la natalité donnent naissance à un autre régime de la couverture sociale, alors que le caractère de bien public que constituent la santé et bien sûr l'éducation, sont la base de la plupart des systèmes contemporains.

Si la couverture sociale émane des changements structurels qui affectent l'économie et la société, elle n'est en rien, toutefois, une réponse mécanique. Les demandes sociales exprimées par les syndicats ouvriers et de salariés, les organisations patronales, paysannes, les groupes de pressions et les associations de la société civile interviennent en effet de façon déterminante. C'est ensuite qu'intervient le régime politique : comment organise-t-il la satisfaction de demandes émanant des divers groupes sociaux ? Quels sont les compromis sociopolitiques fondateurs permettant l'institutionnalisation d'une couverture sociale ?

On peut à cet égard distinguer au moins trois configurations dans les pays émergents. Le Chili est un bon exemple des conséquences d'un régime autoritaire qui parvient à détruire les formes antérieures de solidarité collective au profit d'une privatisation et d'une individualisation des protections, notamment en matière de retraite. À l'opposé, il est frappant de noter la continuité des alliances politiques, qui sur plusieurs décennies, permettent au Brésil la constitution progressive d'une couverture sociale, la plus avancée au sein de l'Amérique latine et même des autres pays émergents (tableau 1). Enfin, la Chine occupe une position originale puisque la permanence d'un parti-État détenant le monopole du pouvoir n'a pas été un obstacle à l'élaboration d'une couverture sociale, fût-elle très modeste. En l'occurrence, c'est la brutalité des transformations de la société, l'explosion des inégalités et de protestations parfois violentes, tout particulièrement dans les campagnes, qui explique cette intégration des demandes sociales par les autorités politiques.

À la lumière de cette synthèse, il importe de relativiser le concept d'économies émergentes car sous ce terme opèrent des processus sociaux et économiques très différents. Leur hétérogénéité serait encore accrue si l'on prenait en compte la Russie, typique État rentier, ou encore l'Afrique du Sud toujours traversée par les inégalités héritées de l'*apartheid*.

## Des dispositifs innovants en réponse à l'ampleur de la pauvreté

Ces nouveaux pays en voie d'industrialisation et de modernisation empruntent-ils la même trajectoire que celle suivie par l'Europe ou les États-Unis ? D'un côté, leurs gouvernements peuvent rechercher à l'échelle internationale des modèles de couverture sociale qui



Tableau 1. Quelques innovations des pays émergents			
Pays	Nom	Date	Objectifs
Argentine	Asignación Universal por Hijo	2009	Transferts, si les parents sont au chômage ou dans le secteur informel, en direction des enfants de moins de 18 ans.
Brésil	Bolsa Familia	2003 13 millions de familles en 2011	Transfert de revenu conditionné à la fréquentation de l'école, à la vaccination des enfants, pour les familles les plus pauvres (revenu inférieur à 70 reals par mois).
Chili	Administradoras de fondos de pensiones (AFP)	1980	Création des fonds de pension par capitalisation individuelle, norme du futur système
Mexique	Oportunidades	2002 5,8 millions de familles en 2010	Transferts monétaires conditionnels donnés pour les enfants fréquentant régulièrement l'école, soumis à un suivi médical.
Inde	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act	2005	Garantie de 100 jours d'emploi salarié par an pour les familles rurales volontaires pour un travail manuel de faible qualification (création d'infrastructures, eau, terres arables).
Chine	Programme pilote de réforme de la Sécurité sociale	2002	Construire progressivement un système valorisant l'émergence d'un nouveau mode de développement, centré sur le marché et les besoins domestiques.

correspondraient à l'état présent de leur société. D'un autre côté, pourtant, la simple importation de dispositifs réputés vertueux dans certains pays est rarement possible. En conséquence, enseignement majeur de l'analyse institutionnelle comparative, c'est au mieux l'hybridation qui prévaut sur la simple imitation ou répétition.

Mais il est une cause beaucoup plus fondamentale à l'originalité de la couverture sociale naissante dans ces pays. Dans les économies avancées, le mûrissement de l'industrialisation a débouché sur des revendications en matière de réduction des inégalités. Cet objectif façonne leur système de protection sociale. Par contraste, tant en Amérique latine qu'en Asie, la question centrale pour les gouvernements est celle de la réduction de la pauvreté, tant elle est massive.

On peut même avancer que le caractère largement idiosyncratique de la recherche de sécurité est à l'origine d'innovations qui sont des réponses aux problèmes spécifiques que rencontrent ces sociétés en rapide transformation (tableau 2).

La plus précoce et *a priori* surprenante innovation n'est autre que la première expérimentation d'un système national de retraite intégralement fondé sur le principe de capitalisation à partir de comptes individuels. Elle intervient au Chili en 1980, sous une dictature décidée à éradiquer les germes d'un système jugé collectiviste. En sens inverse, en 2008, le Gouvernement argentin décide de nationaliser tous les fonds de pension privés, dans l'espoir de limiter l'impact

de la crise financière internationale, mouvement sans équivalent dans les économies les plus développées.

Une seconde innovation a fait école dans toute l'Amérique latine : le programme *oportunidades*, mis en place en 2002 par le Mexique, qui inaugure un dispositif de transferts monétaires en direction des familles plus pauvres conditionnés par la fréquentation de l'école par les enfants et l'obligation de leur suivi médical. *Mutatis mutandis*, la *Bolsa Familia* du Brésil met en œuvre un mécanisme équivalent à partir de 2003 et en 2009, le gouvernement argentin développe un programme de transferts ciblé sur les familles dont les membres sont au chômage ou dans le secteur informel, au *pro rata* du nombre et de l'âge des enfants. Tous ces dispositifs ont en commun de lutter contre la pauvreté extrême et d'inciter les parents à favoriser le développement de leurs enfants. Pour des sommes engagées relativement modestes, ils augmentent significativement le pouvoir d'achat des groupes sociaux marginalisés et soutiennent donc le marché intérieur et la production domestique. De plus, les gouvernements bénéficient ainsi d'une légitimité qui se retrouve souvent lors des élections nationales.

L'Inde souffre pour sa part d'une grande pauvreté rurale qui a suscité l'invention d'un dispositif de garantie d'un volume d'emploi annuel, donc d'un revenu, le travail correspondant étant utilisé pour l'amélioration des infrastructures au niveau de chaque collectivité locale. Ceci n'est pas sans rappeler la configuration des

ateliers nationaux dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle, mais le dispositif est très largement spécifique car il répond aux conditions particulières du sous-continent indien.

On mesure au passage l'enracinement local de chacun de ces dispositifs, ce qui donne une tonalité particulière à chacun des systèmes nationaux de couverture sociale.

## Une coévolution entre développement et couverture sociale

Les données en comparaison internationale par grands groupes de pays montrent déjà une corrélation entre le niveau de développement et l'extension de la couverture sociale (graphique 1). Le même phénomène s'observe entre les pays émergents. L'Inde, qui a le niveau de vie moyen le plus bas, est aussi le pays qui consacre la plus faible part de ses ressources à la santé et à la couverture sociale dans son ensemble, sans d'ailleurs que soient développées ni les retraites ni l'indemnisation du chômage. À l'opposé, l'Argentine, et plus récemment le Brésil, bénéficient désormais de couvertures sociales d'ampleur significative. Il est assez remarquable que les indicateurs de développement humain (IDH) correspondent aussi sensiblement à la hiérarchie du revenu moyen par tête (tableau 2).

Pour autant, les divers classements ne se superposent pas, comme en témoigne l'exemple chilien : la part des dépenses publiques de sécurité sociale demeure

modeste, sans doute parce qu'une part importante du financement est assurée par le secteur privé. On mesure l'impact à long terme de décisions stratégiques concernant le type de couverture sociale, selon que l'on attribue l'initiative au secteur privé ou que l'on vise une organisation publique. Par ailleurs, certains pays jouissent d'un IDH plus important que celui que justifierait la relation observée à l'échelle internationale avec le revenu par tête : Cuba constitue un exemple type de cette configuration.

En définitive, cette coévolution n'est que partielle et tendancielle. D'un côté, l'enrichissement économique permet de dégager des ressources pour la couverture sociale, mais le lien n'est pas mécanique car il dépend de choix politiques. D'un autre côté, les dépenses d'éducation et de santé peuvent à leur tour alimenter le dynamisme de l'économie, mais ce lien dépend beaucoup de la qualité des complémentarités entre systèmes de production et couverture sociale. Or, ce facteur varie significativement de pays à pays.

## Chine : succès de la lutte contre la pauvreté mais aggravation des inégalités

Dans cette dialectique entre croissance et extension de la couverture sociale, les responsables chinois avaient initialement choisi de favoriser la première, génératrice d'emplois et donc bénéfique car réduisant la pauvreté. De fait, ce pays est celui où elle a reculé

Tableau 2. Développement et protection sociale en Amérique latine et en Asie

2013		Revenu moyen par tête (en dollars PPA)	IDH (valeur et rang)	Dépenses publiques de santé (en % du PIB)	Dépenses publiques de protection sociale (en % du PIB)	Part de la population bénéficiant d'une retraite (en %)	Part de la population bénéficiant d'une assurance chômage (en %)
Amérique latine	Argentine	13 244	0,811 (45 <sup>e</sup> )	4,92 %	18,00 %	83,00 %	5,7 %
	Brésil	11 908	0,730 (85 <sup>e</sup> )	4,90 %	21,00 %	84,00 %	7,8 %
	Chili	22 362	0,819 (40 <sup>e</sup> )	3,50 %	11,00 %	70,90 %	27,2 %
	Mexique	16 731	0,775 (61 <sup>e</sup> )	3,10 %	7,00 %	25,20 %	nd
Asie	Chine	9 233	0,699 (101 <sup>e</sup> )	2,89 %	5,00 %	44,60 %	9,1 %
	Inde	3 876	0,554 (136 <sup>e</sup> )	1,20 %	2,00 %	34,60 %	nd

Source : d'après Association internationale de sécurité sociale (2013), *Social Security Programs throughout the world*.

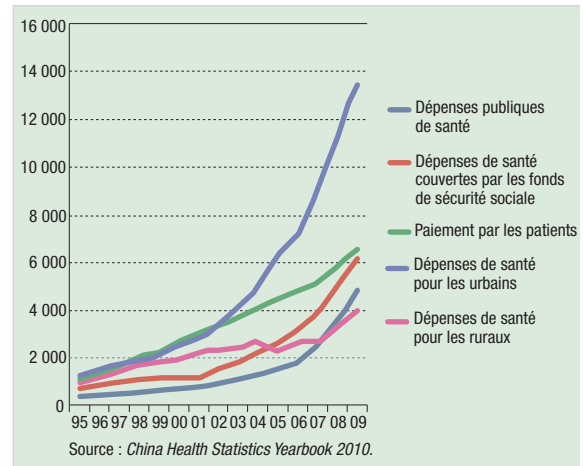
le plus massivement sur les dernières décennies. En sens, comme dans les autres pays de l'Asie de l'Est, le développement de la sécurité sociale était directement associé à la recherche du dynamisme économique, d'où le terme de *productivist welfare* (Holliday, 2000). Or, les limites de ce modèle sont apparues de façon aiguë à partir du début des années 2000. D'un côté, les inégalités de revenu, et plus encore de patrimoine, ont explosé. D'un autre côté, l'accès à l'éducation, à la santé et à la retraite s'est détérioré à la suite de la privatisation des grandes entreprises publiques et le recours au marché s'est avéré incapable de redresser cette polarisation sociale (graphique 2).

Dans ce contexte, les responsables chinois ont annoncé un programme pilote de réformes afin de garantir un socle minimal en matière de sécurité sociale. Cette option a été encore renforcée en novembre 2013 par l'annonce d'une série de mesures visant à transformer le cœur du régime de croissance chinois. Pour autant, les différents dispositifs prévus s'inscrivent dans le cadre d'une segmentation des droits sociaux entre urbains et ruraux. En effet, ils sont attachés au lieu de résidence et la contradiction entre ces deux statuts est supportée par les ruraux qui affluent dans les grandes villes pour y travailler. En dépit d'une série de modestes réformes en vue d'atténuer cette inégalité structurelle, le système de couverture sociale chinois continue à incorporer et même organiser de grandes inégalités. Le secteur de la santé est à ce titre exemplaire : non seulement les urbains étaient favorisés dès les années 1995, mais encore, ils semblent avoir été les principaux bénéficiaires des premiers pas dans la consolidation d'un système plus cohérent (graphique 2).

### Brésil : la construction d'une couverture sociale comme stratégie de développement

Le Brésil est sans doute le plus avancé dans l'exploration d'une telle stratégie, au point de devenir une référence pour une nouvelle conception du développement (Merrien, 2013). En effet, la célèbre *Bolsa Familia* n'est en rien l'essentiel du mode de développement brésilien. Le changement dans les relations de travail et la gestion de l'ensemble de la couverture sociale a été suffisamment puissant pour tempérer le caractère primaire exportateur de ce pays car il a favorisé l'émergence progressive d'un régime socioéconomique

Graphique 2. Évolution des dépenses de santé en Chine (en millions de yuans)



original. D'une part, à partir de 2003, une loi indexe le salaire minimum sur la progression passée de la production, ce qui exerce des effets macroéconomiques sur la consommation de grande ampleur. D'autre part, la plupart des prestations sociales sont aussi indexées sur ce salaire minimum. Ainsi, associé à une politique macroéconomique adaptée au contexte brésilien, cet *aggiornamento* en matière de salaire, emploi et couverture sociale définit les linéaments d'un mode de développement qui favorise le dynamisme du marché intérieur<sup>(1)</sup>.

Il faut toutefois garder à l'esprit l'écart qui persiste entre un modèle idéal-typique et ceux qui sont empiriquement observés. La mise en perspective des divers modèles qui se sont succédé depuis les années 1970 – le modèle productif japonais, puis celui de la Silicon Valley et de la nouvelle économie et plus récemment celui d'une croissance tirée par l'innovation et la globalisation financière – suggère la plus grande prudence quant à l'espoir que le Brésil constitue la référence des nouveaux modes de développement conciliant dynamisme économique et réduction des inégalités<sup>(2)</sup>. En premier lieu, les autres économies latino-américaines sont loin de présenter la même configuration, à l'instar

(1) Bresser-Pereira L.C. (2009), *Mondialisation et compétition Pourquoi quelques pays émergents réussissent et d'autres non*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui / Économie ».

(2) Boyer R. (2014), « Is more equality possible in Latin America? A challenge in a World of contrasted but interdependent inequality regimes », *Working Paper Series* n° 67, desiguALdades.net, Berlin, Freie Universität, Ibero-Amerikanisches Institut. [http://www.desiguALdades.net/Resources/Working\\_Paper/67-WP-Boyer-Online.pdf?1393594018](http://www.desiguALdades.net/Resources/Working_Paper/67-WP-Boyer-Online.pdf?1393594018).



du Mexique qui développe au contraire une articulation de plus en plus étroite avec l'Amérique du Nord et une extension beaucoup plus limitée de la couverture sociale (*Revue de la Régulation*, 2012)<sup>(3)</sup>. En second lieu, l'année 2013 a enregistré l'émergence de diverses tensions au sein du mode de développement brésilien tant du fait des protestations en faveur d'une plus large couverture sociale que du fait de la détérioration du commerce extérieur du pays : le dynamisme du marché intérieur n'a pas été associé depuis 2009 à un essor de la production industrielle nationale.

### **La complémentarité de la couverture sociale et du système productif : une condition de viabilité**

Les difficultés actuelles du Brésil viennent rappeler un résultat central des études comparatives explicitant les facteurs qui conditionnent la viabilité d'un sys-

tème de couverture sociale. Il importe d'abord qu'il trouve une justification théorique montrant que la collectivisation des risques, correctement organisée, est plus efficace qu'une privatisation sans contrôle. En l'absence d'une telle démonstration, la légitimité politique d'une couverture sociale étendue devient problématique. Ensuite et surtout, un minimum de synchronisation entre l'évolution du système productif et les avancées sociales doit être recherché. Tel est l'enseignement majeur des pays nordiques et plus généralement du modèle social-démocrate : sans le dynamisme de l'innovation et la recherche d'une insertion viable dans l'économie mondiale, une forte redistribution des risques et des revenus à travers la fiscalité et la couverture sociale s'avère problématique. De la même façon, la crise financière mondiale ouverte en 2007-2008 a fait ressortir, de façon assez inattendue, le contraste, au sein de l'Europe, entre les économies du Nord, compétitives et capables de fournir une couverture sociale étendue mais adaptée au nouveau contexte, et celles du Sud, dont le modèle économique et social s'est révélé non-soutenable.

(3) <http://regulation.revues.org/9720>



La mise en perspective avec les pays en forte croissance suggère la prudence. L'Argentine est à nouveau caractérisée par une alternance entre un modèle autocentré et les nécessités d'une meilleure insertion dans l'économie mondiale. La stabilité d'un compromis politique fondateur et d'un effort de théorisation sont deux atouts du Brésil, pourvu que se redresse le dynamisme de la production domestique. L'exemple du Chili, pour sa part, montre d'abord le coût d'une brutale libéralisation, puis le succès à long terme du rétablissement d'une logique de marché, avant que la réussite de la reconversion productive débouche sur de nouvelles demandes sociales en faveur de meilleurs services publics, par exemple en matière d'éducation. L'Inde explore quant à elle un sentier encore différent puisque les percées majeures ont porté sur l'atténuation de la pauvreté rurale, sans que s'impose un système de couverture sociale cohérent avec la coexistence de modes de développement contrastés au sein de cette économie continent. Enfin, la Chine occupe une place unique car la taille de sa population et la résilience d'une croissance tirée par les exportations et surtout l'investissement productif, la construction d'infrastructures et l'immobilier, hypothèquent une transition aisée vers une croissance tournée vers le marché domestique, en particulier sous l'effet d'une meilleure couverture sociale.

Il faut donc se défier du concept d'économie émergente tant l'Amérique latine continue à être dominée par l'exportation de matières premières alors que l'Asie doit son succès au dynamisme de son industrialisation, selon deux modes de développement moins en concurrence que complémentaires<sup>(4)</sup>. Ces spécificités dans leurs modes de développement respectifs ne manqueront pas de façonner leurs systèmes de couverture sociale.



Les systèmes de protection sociale ont-ils un avenir ? Pour les Européens, tout particulièrement ceux qui subissent le poids des politiques d'austérité, il peut sembler sombre. Le futur s'éclaircit lorsque l'on constate que les pays de l'Europe du Nord ont su organiser la complémentarité d'une couverture sociale étendue avec le dynamisme de l'innovation et de la production.

À long terme, les pays émergents vont avoir un rôle déterminant et chacun d'entre eux explore une

trajectoire originale. La couverture sociale est un instrument contribuant au recentrage du développement sur la demande et les besoins domestiques en Chine. En Amérique latine, le Brésil montre l'intérêt mais aussi les difficultés d'un régime de croissance fondée sur une réduction permanente des inégalités. Pour sa part, l'Inde nous rappelle que la pauvreté rurale appelle des solutions originales.

Il faut abandonner tant la croyance en l'efficacité du marché pour assurer sécurité et solidarité que l'illusion qu'une même configuration de la couverture sociale serait valable en tout temps et tous lieux. Dans des sociétés où se généralise l'objectif de démocratisation et où explosent les inégalités, il est fort probable que la protection sociale n'est pas prête de disparaître. Elle prendra toutefois des formes qu'il est difficile d'anticiper. Qui dans les années 1930 pouvait imaginer l'épanouissement d'un capitalisme attribuant une place déterminante à la redistribution du revenu et à l'offre de biens publics contribuant au bien-être des populations, tout en assurant un remarquable dynamisme économique ?

## BIBLIOGRAPHIE

- **Boyer R., Uemura H. et Isogai A.** (2012), *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, Abingdon, Routledge.
- **Bureau international du travail** (2013), *Donner une couverture sociale en période de crise et au-delà*, Rapport mondial sur la Sécurité sociale 2010/2011.
- **Holliday I.** (2000), « Productivist Welfare Capitalism : Social Policy in East Asia », *Political Studies*, vol. 48, n° 4.
- **Kwon H.-J.** (2005), « Transforming the Developmental Welfare State in East Asia », *Development and change*, vol. 36, n° 3.
- **Lautier B.** (2012) « La diversité des systèmes de couverture sociale en Amérique latine », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 11, printemps.
- **Liang L. et Langenbrunner J.C.** (2013), « The Long March to Universal Coverage : Lessons from China », *Universal Health Coverage Studies Series (UNICO)*, UNICO Studies Series n° 9, Washington DC, Banque mondiale, janvier.
- **Merrien F.-X.** (2013), « La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international », *Revue internationale de politique de développement*, vol. 5, n° 2.

(4) Boyer R. (2014), *op. cit.*

# FAUT-IL RATIFIER LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES ?

Le 28 janvier 2014, l'Assemblée nationale a approuvé en première lecture une proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Constitution pour ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée par le Conseil de l'Europe en 1992. La France a signé cette Charte en 1999 mais ne l'a pas ratifiée, le Conseil constitutionnel ayant décidé que certaines de ses clauses étaient contraires à l'indivisibilité de la République et à l'unicité du peuple français et aussi à l'existence du français comme langue unique de la République.

Véronique Bertile, outre qu'elle conteste cette lecture, juge que le nouvel article 75-1 de la Constitution révisée en 2008 devrait autoriser désormais sans conteste la ratification de la Charte, seule à même de permettre une véritable promotion des langues régionales.

Michel Verpeaux estime que la décision du Conseil constitutionnel a été prise à partir de règles et de principes constitutionnels dont la fondamentale demeure évidente, et il estime par ailleurs que les langues minoritaires ou régionales bénéficient de très réelles possibilités d'expression.

*C. F.*

## 1. POURQUOI IL FAUT RATIFIER LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

**Véronique Bertile**

Maître de conférences en droit public à l'Université de Bordeaux, membre du GRECCAP-CERCCLÉ

Voilà quinze ans que le débat relatif à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a commencé en France. Beaucoup de choses ont été écrites sur la Charte,

des vérités mais aussi des erreurs et des amalgames en tout genre. La Charte nourrit espoirs et inquiétudes. Nulle part ailleurs, elle n'aura autant cristallisé, et un observateur

étranger, peu au fait de la culture française, ne peut qu'être perplexe devant une telle crispation. C'est que son objet, d'apparence anodine – la protection des biens culturels que

sont les langues régionales ou minoritaires – fait écho à la construction de l'identité de la France et la (dis-)proportion du débat révèle une histoire <sup>(1)</sup> qui n'a finalement pas été tout à fait digérée.

Faut-il ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ? Oui, il le faut : d'abord, parce que la Charte n'est pas ce qu'on dit qu'elle est ; ensuite parce que sa ratification est, en l'état actuel du droit, la seule voie qui permettrait une véritable politique de promotion des langues régionales.

## La Charte différente de ce qu'il en est dit

### Adoptée par le Conseil de l'Europe le 5 novembre 1992...

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été adoptée par le Conseil de l'Europe le 5 novembre 1992. Son objectif est d'ordre culturel : protéger et promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen et ce, dans le respect des langues officielles et dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale. La Charte comporte deux parties principales : la partie II qui énonce les principes à respecter et la partie III qui dresse une liste de soixante-dix mesures concrètes, les États signataires devant en retenir au minimum trente-cinq. La Charte se singularise par sa grande souplesse : elle laisse aux États signataires le soin d'indiquer les langues qui seront protégées et

(1) Pour une étude historique et juridique approfondie, voir Bertile V. (2008), *Langues régionales ou minoritaires et Constitution. France, Espagne et Italie*, Bruxelles, Bruylant, spec. p. 39 et s.

elle conditionne les mesures que les États doivent s'engager à prendre, prévoyant qu'elles s'appliqueront « au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant », « si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie », « dans la mesure où cela est raisonnablement possible ».

La Charte est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998. Aujourd'hui, sur les quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe, vingt-cinq l'ont ratifiée <sup>(2)</sup>, huit l'ont signée mais ne l'ont pas ratifiée <sup>(3)</sup> et quatorze ne l'ont ni signée, ni ratifiée <sup>(4)</sup>.

### ... signée par la France le 7 mai 1999...

Suite au rapport favorable du Professeur Guy Carcassonne <sup>(5)</sup> le gouvernement français a signé la Charte le 7 mai 1999, assortissant sa signature d'une déclaration interprétative retenant trente-neuf mesures. Au titre de ces dernières, la France s'engageait, entre autres :

- en matière d'enseignement, à prévoir tout au long de la scolarité une éducation assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ;

(2) Allemagne, Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Liechtenstein, Luxembourg, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Slovaquie, Suède, Suisse et Ukraine.

(3) Azerbaïdjan, France, Islande, Italie, Macédoine, Malte, Moldavie et Russie.

(4) Albanie, Andorre, Belgique, Bulgarie, Estonie, Géorgie, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie, Monaco, Portugal, Saint-Marin et Turquie.

(5) Carcassonne G. (1998), *Étude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution*, rapport remis au Premier ministre.

- en matière de justice, à rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement ;

- s'agissant des autorités administratives et services publics, à permettre et/ou à encourager la publication par les collectivités locales de leurs textes officiels dans les langues régionales ou minoritaires ;

- s'agissant des médias, à encourager et/ou à faciliter l'émission de programmes de radio et de télévision ainsi que la publication d'articles de presse dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière ;

- s'agissant des activités et équipements culturels, à encourager l'expression et les initiatives propres aux langues régionales ou minoritaires, et à favoriser les différents moyens d'accès aux œuvres produites dans ces langues ;

- dans la vie économique et sociale, à s'opposer aux pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques ou sociales ;

- enfin, s'agissant des échanges transfrontaliers, à favoriser les contacts entre les locuteurs de la même langue dans les États concernés.

La lecture de ces engagements suffit à révéler leur faible degré de contrainte : on est loin des fantasmes nourris ici et là <sup>(6)</sup> selon lesquels les langues régionales acquerraient le statut de langues officielles et serait

(6) Voir notamment l'avis du Conseil d'État du 24 septembre 1996, Section de l'intérieur, n° 359 461, Conseil d'État, *Rapport public 1996, Études et documents* n° 48, Paris, La Documentation française, p. 305.

notamment rendu possible l'usage d'une langue autre que le français devant les tribunaux.

### ... la Charte a été censurée en certaines de ses clauses par le Conseil constitutionnel...

Le 20 mai 1999, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République sur le fondement de l'article 54 de la Constitution de la question de savoir si la ratification de la Charte doit être précédée, compte tenu de la déclaration interprétative faite par la France et des engagements qu'elle entend souscrire dans la partie III de cette convention, d'une révision de la Constitution. Dans sa décision du 15 juin 1999 <sup>(7)</sup>, le Conseil constitutionnel décide que « la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution » pour deux motifs :

1°) la Charte porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des « groupes » de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de « territoires » dans lesquels ces langues sont pratiquées ;

2°) la Charte est également contraire à l'article 2, alinéa premier de la Constitution, en ce qu'elle tend à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la « vie privée » mais également dans la « vie publique », à laquelle la Charte rattache la justice et les autorités administratives et services publics.

(7) Décision n° 99-412 DC, Rec., p. 71.

### ... à partir d'une lecture manquant d'objectivité

Pour le Conseil constitutionnel, la Charte est contraire à la Constitution dans son principe, mais non dans son application. Aussi déclare-t-il qu'aucun des engagements concrets souscrits par la France n'est contraire à la Constitution.

Cette décision a été vivement critiquée. Pour le Conseil constitutionnel, la Charte porte reconnaissance de droits collectifs à des groupes. Cette conclusion est discutable et ce, pour deux raisons principales :

- en premier lieu, il n'est nulle part dans la Charte fait mention d'un quelconque droit qui serait reconnu à un collectif. Le « droit imprescriptible » de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique consacré à l'alinéa 4 du Préambule de la Charte est reconnu non aux groupes mais aux personnes, comme l'indique le Conseil constitutionnel lui-même<sup>(8)</sup>. Les « mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique » énoncées dans la troisième partie ont ainsi pour bénéficiaires tantôt les élèves, tantôt les parties à un procès, l'accusé dans les procédures pénales ou, plus généralement, les *personnes* pratiquant les langues régionales ou minoritaires, utilisateurs ou locuteurs de ces langues. Aucun droit collectif n'est consacré ;

(8) Alinéa qui, selon le Conseil constitutionnel, « reconnaît à chaque personne un "droit imprescriptible" de "pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique" » (cons. n° 9). Souligné par nous.

- en second lieu, la Charte n'utilise le terme « minorités » qu'une seule fois, en son article 4, alinéa 2, pour préciser que ses dispositions « ne portent pas atteinte aux dispositions plus favorables régissant la situation des langues régionales ou minoritaires, ou le statut juridique des *personnes appartenant à des minorités*, qui existent déjà dans une Partie ou sont prévues par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux pertinents ». Respectueuse de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale, elle utilise le terme « groupes » dans ses articles premier et 7, non pour reconnaître des sujets collectifs mais pour désigner des agrégats d'individus parlant la même langue.

Le Conseil constitutionnel a ainsi trouvé dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires des droits collectifs, droits qui n'y figurent pourtant pas. Il a, de fait, délivré une interprétation très « personnelle » de la Charte, en s'affranchissant des règles gouvernant l'interprétation des conventions internationales (recours à l'intention et aux déclarations des auteurs de la convention notamment). Il en a fait non pas une lecture froide, objective mais une lecture subjective et, somme toute, relative. Selon le Professeur Hugues Moutouh, « si le juge constitutionnel s'était livré à une interprétation intrinsèque, à une interprétation exégétique, c'est-à-dire tout simplement à une interprétation objective des textes en présence – Constitution, Charte, réserves d'interprétation, déclaration du Gouvernement dans son projet de ratification –, il n'aurait sans doute pas déclaré inconstitutionnel le texte de ratification de la Charte européenne des langues régionales



ou minoritaires »<sup>(9)</sup>. Le Conseil constitutionnel aurait pu se passer de cette lecture de la Charte qui ne s'imposait nullement. Le recours à la batterie des principes fondamentaux n'était pas nécessaire et laisse effectivement sous-entendre que le Conseil a voulu défendre une certaine conception de la République.

Au-delà de son objet culturel, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a ainsi, en France, réveillé des angoisses d'un autre temps. Se peut-il que rien n'ait changé depuis Barère et l'abbé Grégoire<sup>(10)</sup> ? Qui peut croire sincèrement et affirmer sérieusement que la reconnaissance culturelle des langues régionales menace le français et l'unité de l'État ? La situation linguistique de la France de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle n'a plus rien de comparable à celle de la Révolution française.

## Pour une véritable politique de promotion des langues régionales

### Le nouvel article 75-1 de la Constitution, une ouverture vers la ratification...

Depuis la décision du Conseil constitutionnel, le droit constitutionnel français a évolué et la question

(9) Moutouh H. (2003), in *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France. Quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité »*, *Langues régionales ou minoritaires n° 4*, Strasbourg, Édition du Conseil de l'Europe, p. 56.

(10) Le premier, auteur de la célèbre formule : « Le fédéralisme et la superstition parlent bas-breton ; l'émigration et la haine de la République parlent allemand ; la contre-révolution parle l'italien, et le fanatisme parle basque » et le second, auteur du *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française du 16 prairial an II (4 juin 1794)*.

de la ratification de la Charte se pose aujourd'hui dans un contexte différent. Si en 1999, la révision de la Constitution pour permettre la ratification de la Charte n'a pas été engagée, l'introduction, par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, du nouvel article 75-1 – « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* » – peut être interprétée comme une ouverture vers la ratification bien que ses auteurs aient lourdement insisté sur le fait que la nouvelle disposition constitutionnelle :

- ne remet pas en cause le principe constitutionnel de l'usage de la seule langue française dans la vie publique. La reconnaissance des langues régionales au titre patrimonial ne peut pas et ne doit pas porter atteinte à la langue de la République ;

- ne crée pas de droits au profit des locuteurs des langues régionales ;

- ne permet pas la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, laquelle porte atteinte aux principes de la République ;

- ne remet pas en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans la mesure où les dispositions constitutionnelles relatives à la langue officielle de la République ainsi que celles relatives à l'indivisibilité de la République, l'égalité devant la loi et l'unicité du peuple français ne sont pas modifiées.

Devant de telles restrictions, l'on ne peut que s'interroger sur l'utilité de la nouvelle disposition. Invité à se prononcer sur le nouvel article 75-1 au moyen d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel semble avoir confirmé une telle lecture et n'a pas infléchi sa ligne jurispruden-

tielle, considérant, dans sa décision du 20 mai 2011 *Mme Cécile L. et autres*<sup>(11)</sup>, que « cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ». Il dit encore ce qu'il ne permet pas mais ne fait toujours pas la lumière sur ce qu'il permet.

Dès lors, toute réflexion sur une éventuelle ratification de la Charte ne peut se mener qu'après avoir posé une question préalable : la ratification de la Charte par la France nécessite-t-elle une révision de la Constitution ? La doctrine est divisée :

- pour certains, la jurisprudence du Conseil constitutionnel et l'intention des auteurs de l'article 75-1 de la Constitution ne permettent pas de ratifier la Charte. Pour le faire, il faudrait alors une révision de la Constitution ;

- pour d'autres, le nouvel article 75-1 de la Constitution vaut autorisation de ratifier la Charte. Il change l'état du droit et rend obsolète la jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'intention des auteurs ne peut lier l'interprétation de la nouvelle disposition et être opposée au seul effet utile que l'on pourrait lui reconnaître. Pour le Professeur Guy Carcassonne, « si l'on considère que cette inscription n'a pas pour conséquence de rendre possible la ratification de la convention, alors elle n'a aucune espèce de conséquences »<sup>(12)</sup>.

(11) Décision n°2011-130 QPC, Rec., p. 242.

(12) Carcassonne G. (2011), « Le nouvel article 75-1 de la Constitution », in Clairis C., Costauoc D., Coyos J.-B., Jeannot-Fourcaud B. (dir.), *Langues et cultures régionales de France. Dix ans après*, Paris, L'Harmattan, p. 82.

### ... que doivent prendre en compte les pouvoirs constitués

L'introduction de l'article 75-1 dans la Constitution représente un changement de circonstances constitutionnelles et les pouvoirs constitués doivent en prendre acte. Comme l'a écrit le Doyen Favoreu, « la légitimité du Conseil constitutionnel tient à ce qu'il n'a pas le dernier mot »<sup>(13)</sup> ; le dernier mot appartient au pouvoir constituant. Or, le pouvoir constituant s'est prononcé en 2008 pour introduire les langues régionales dans la Constitution. Et il est urgent aujourd'hui de donner un contenu et une portée à cet article 75-1. On ne peut accepter l'idée qu'il existerait dans la Norme fondamentale des dispositions sans portée normative, purement déclaratives voire décoratives. Si les interprètes de la Constitution que sont le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ne daignent pas lui donner un sens, alors c'est bel et bien au pouvoir constituant qu'il revient de le faire et, au premier chef, au Président de la République, lui aussi gardien de la Constitution. En effet, en vertu de l'article 5 de la Constitution, « *le Président veille au respect de la Constitution* ». Peut-être doit-il imposer le respect de la Constitution, en l'occurrence de son article 75-1, au Conseil constitutionnel et au Conseil d'État.

Lors de la campagne électorale, l'actuel Président de la République, alors candidat, s'est engagé à faire ratifier la Charte<sup>(14)</sup>. Pour ce faire, plusieurs voies lui sont ouvertes :

- la voie constituante, s'il estime qu'une révision de la Constitution est nécessaire ;

- la voie législative, en application de l'article 53 de la Constitution<sup>(15)</sup> si l'on considère que la Charte entre dans une des catégories de traités pour lesquels une intervention du législateur est exigée ;

- la voie de l'article 52 de la Constitution, si l'on considère que la Charte n'entre pas dans les catégories de traités pour lesquels l'article 53 exige une intervention du législateur ;

- la voie référendaire, en application de l'article 11 de la Constitution<sup>(16)</sup>.

Juridiquement diverses, les voies de la ratification sont, chacune, politiquement éloquentes. La voie constituante a d'ores et déjà été abandonnée par le chef de l'État : si une disposition en ce sens figurait dans le projet de loi constitutionnelle portant renouveau de la vie démocratique, elle a été retirée suite à un avis négatif du Conseil d'État<sup>(17)</sup>. En faisant cela, le Président de la République s'est privé de la seule option qui lui aurait véritablement permis de respecter son engagement de campagne n° 56. En effet, en l'état actuel du droit et,

surtout, de la jurisprudence, la seule voie « dérogée » pour la ratification de la Charte est celle de la révision constitutionnelle. Semblent sérieusement compromises les chances de succès d'une ratification de la Charte par voie législative, laquelle serait menacée par une censure du Conseil constitutionnel. De même en est-il de la voie référendaire : bien que les sondages indiquent que les Français sont majoritairement favorables à la ratification de la Charte, nul doute que la consultation populaire serait le lieu de tous les fantasmes et de récupérations en tout genre. Reste la voie de l'article 52 qui s'apparenterait alors à un véritable coup de force du chef de l'État...

Quoi qu'il en soit de la position du Président de la République, la ratification de la Charte est toujours d'actualité puisqu'une proposition de révision constitutionnelle a été déposée en ce sens par les députés de la majorité. Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 janvier dernier, le texte est actuellement en cours d'examen au Sénat<sup>(18)</sup>.

Quel sera le sort de ce texte ? S'il n'aboutit pas, peut-on faire sans la Charte ? Le Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, installé par la ministre de la Culture, Aurélie Filippetti, a répondu par l'affirmative dans son rapport rendu le 15 juillet 2013<sup>(19)</sup>.

(15) « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ».

(16) « Le Président de la République [...] peut soumettre au référendum tout projet de loi [...] tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

(17) N° 387.425 du 7 mars 2013, non publié.

(18) Proposition de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Voir <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp13-320.html>

(19) *Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*, Rapport disponible sur le site Internet du ministère de la Culture ([www.culturecommunication.gouv.fr](http://www.culturecommunication.gouv.fr)).

Il lui était demandé « d'éclairer les pouvoirs publics sur les modalités d'application des trente-neuf engagements pris par la France en signant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ». En clair, appliquer la Charte mais sans la ratifier. Outre qu'elle s'apparente à un tour de passe-passe, cette politique rencontre une limite sérieuse : l'attitude des juges – Conseil constitutionnel et Conseil d'État –, dont la jurisprudence est marquée par une certaine hostilité à l'égard des langues régionales. Toute mesure de promotion des langues régionales adoptée par les autorités locales, aussi bénigne soit-elle, encourt ainsi la censure du juge. En matière de signalisation routière bilingue par exemple, comme l'atteste l'affaire de Villeneuve-lès-Maguelone dans laquelle le maire avait été enjoint par le tribunal administratif de

Montpellier de retirer les panneaux d'entrée de l'agglomération indiquant le nom de la commune en occitan <sup>(20)</sup>.

Sans la ratification de la Charte, la politique de promotion des langues régionales se trouve ainsi à la merci de l'interprétation stricte des juges. La France se priverait, en interne, d'un instrument qui, symboliquement, lui permettrait de se réconcilier avec son histoire. En externe, elle manquerait une occasion de gagner en cohérence – et donc en crédibilité –, puisqu'elle défend la diversité linguistique dans les enceintes internationales alors qu'elle ne ratifie pas une convention internationale qui lui donne la

possibilité de faire respecter cette même diversité linguistique sur son territoire.

Il n'y a pas d'obstacle juridique à la ratification de la Charte. Les craintes de dislocation de la République n'expriment qu'une défiance historique qui n'a plus lieu d'être aujourd'hui. La Charte est un instrument souple qui ne comporte aucune dangerosité : les États unitaires qui l'ont adoptée ne se sont pas disloqués.

(20) TA Montpellier, 12 octobre 2010, n° 0903420. Jugement annulé par la Cour administrative de Marseille le 28 juin 2012, n° 10MA04419, inédit au recueil Lebon.

## 2. LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES CONTRAIRE À LA CONSTITUTION

**Michel Verpeaux**

Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris-1)  
Directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel

L'Assemblée nationale a jugé nécessaire de relancer la question de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires signée par la France le 7 mai 1999. C'est en effet par une proposition de loi constitutionnelle à ratifier ladite Charte déposée par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale que celui-ci a entendu, après plusieurs mois de discussions, remettre ce sujet au centre du débat politique.

La Charte européenne des langues régionales et minoritaires a ainsi franchi, le 28 janvier 2014, une première étape vers la ratification. Les députés ont, en effet, adopté cette proposition de loi constitutionnelle, conçue pour explorer la marche à suivre avant la révision constitutionnelle. Ce vote ouvre la voie, en principe, à une ratification de cette Charte, promise par François Hollande dans son programme pour l'élection présidentielle de 2012 et inscrite sous le numéro 56 de ses engagements. Encore faut-il que d'autres étapes soient franchies.

### La décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999

La Charte vise à protéger et promouvoir les langues régionales telles que le catalan, le basque ou encore le breton, mais aussi les langues polynésiennes, les différentes formes de créole et les langues kanak. À peine était-elle signée en 1999, que cette Charte s'est heurtée à un problème constitutionnel, dont le responsable, le coupable pour certains, fut le Conseil constitutionnel, qui a « exigé » que soit modifiée la Constitution, avant de pouvoir ratifier la Charte, dans sa décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, puisque ce texte comportait des clauses contraires à la Constitution (*JO* du 18 juin 1999, p. 8964). Cette décision était la huitième utilisation de l'article 54 depuis 1958, qui permet au Conseil constitutionnel, sur saisine de l'une des autorités énumérées dans cet article, à savoir le président de la République, le Premier ministre, les présidents des

deux assemblées et soixante députés ou soixante sénateurs, d'examiner la compatibilité d'un engagement international avec la Constitution. Une déclaration d'inconstitutionnalité d'un engagement international, ce qu'est à l'évidence cette Charte, signifie, selon l'article 54, que la ratification de ce dernier ne peut avoir lieu qu'après une révision de la Constitution. En 1999, ce fut le président de la République Jacques Chirac qui a souhaité soumettre au Conseil constitutionnel la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. En 1996, le même président de la République avait émis le vœu que cette Charte, adoptée le 5 novembre 1992 à Strasbourg par le Conseil de l'Europe, soit signée par la France, mais avait sollicité l'avis du Conseil d'État. Ce dernier avait rendu, le 24 septembre 1996, un avis négatif en s'appuyant sur l'alinéa 1 de l'article 2 de la Constitution<sup>(1)</sup>. La décision du 15 juin 1999 a suscité

(1) *Rapport public 1996* du Conseil d'État, Avis de la Section de l'intérieur, Paris, La Documentation française, p. 303.



des réactions vives dès sa publication, le Conseil constitutionnel étant accusé d'avoir une conception rigide de l'unité nationale et de l'identité française. Certains auteurs, comme Olivier Duhamel et Bruno Étienne, ont employé les expressions « d'intégrisme césaro-papiste » pour qualifier sa position<sup>(2)</sup> et ce dernier journal a mentionné le « jacobinisme intransigeant qui apparaît à la fois comme un archaïsme insensible au mouvement de l'Histoire et comme une caricature de "l'exception française" au sein de l'Europe »<sup>(3)</sup>. La polémique s'est poursuivie avec la décision du président de la République, dès le 23 juin 1999, de ne pas prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle afin de permettre la ratification de cette Charte, ce que lui demandait le Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin. La France connaissait en effet sa troisième cohabitation entre les deux têtes de l'exécutif français, et c'est peu de dire que ce contexte a été favorable à une opposition au sommet de l'État, à propos d'un sujet qui ne présentait pas une importance politique majeure, compte tenu des autres problèmes de l'époque.

Cette censure d'un engagement international fut la première à ne pas conduire à une révision de la Constitution, ce qui a contribué un peu plus à faire de cette question une affaire hors norme. Si la solution de la révision a été, cependant, repoussée jusqu'à présent par les différents gouvernements français, ce fut au nom d'obstacles constitutionnels. La proposition adoptée en janvier 2014 vise précisément à tenter de les surmonter.

(2) *Le Monde* du 24 juin 1999

(3) Éditorial du 19 juin 1999.

## Les obstacles constitutionnels à la ratification

Ils ont été énoncés et solennisés dans la décision précitée du Conseil constitutionnel. Ce dernier a déclaré certaines des clauses de la Charte contraires à la Constitution, en se fondant sur plusieurs règles et principes constitutionnels, à savoir les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution, l'article 11 de la Déclaration des droits et le principe d'unicité du peuple français, lui-même dégagé à partir de l'article 3 de la Constitution. À partir de ces normes de référence, le Conseil s'est fondé, principalement, sur deux règles et principes constitutionnels dont la fondamentalité est évidente, à savoir l'indivisibilité de la République et le caractère public de la langue française.

## L'indivisibilité de la République et l'unicité du peuple français

Le principe d'indivisibilité, construit en France contre le rejet de toute forme de « fédéralisme », implique que le pouvoir politique soit entièrement incarné dans l'État, sans que puissent exister d'autres pouvoirs, notamment sur le plan normatif. De manière significative, il a fallu la révision du 20 juillet 1998 (art. 77 nouveau de la Constitution) et la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie validée par la décision 410 DC du Conseil constitutionnel pour que soit rendue possible une atteinte, même limitée, à l'unité du pouvoir législatif qui est une conséquence de cette unité du pouvoir politique. Cette unité politique

repose sur une unité qui, pour ne pas être physique ou territoriale, est également humaine. Le peuple français s'est constitué, au gré des invasions et des immigrations, sur des bases radicalement différentes d'autres pays, parce que l'intégration a été préférée au respect des distinctions. C'est ce qui est parfois qualifié, pour le critiquer ou pour le défendre, de « modèle républicain ».

Dans la décision du 9 mai 1991 et pour censurer la notion de « peuple corse », le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion, pour la première fois, de se prononcer sur cette question. Il avait affirmé, en se fondant sur la mention du peuple français dans la Déclaration des droits de 1789, et dans le préambule de 1958 qui distingue le peuple français des peuples des territoires d'outre-mer, que « la référence faite au "peuple français" figure d'ailleurs depuis deux siècles dans de nombreux textes constitutionnels ; qu'ainsi le concept juridique de "peuple français" a valeur constitutionnelle » (décision 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de la Corse). Le Conseil se fondait en outre sur l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution pour proclamer que ce « peuple » est indivisible, car le peuple français est « composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion » (consid 13).

La décision 412 DC a ajouté une norme de référence supplémentaire afin de consacrer cette unicité du peuple français. Le Conseil a précisé que « le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle ». La référence aux « sections du peuple » dans la décision renvoie expressément à l'article 3 de la Constitution, dont

l’alinéa 1<sup>er</sup> proclame que « la souveraineté nationale appartient au peuple français ». Ce dernier suppose un peuple qui soit, à lui seul, le détenteur de la souveraineté, à l’exclusion de tout autre organe ou d’autre source du pouvoir. Cette référence au peuple français, en tant que justification du pouvoir, ne renvoie pas obligatoirement à un État unitaire, comme en témoignent des références identiques dans des constitutions d’États qui ne sont pas unitaires, comme l’Allemagne qui fait référence au « peuple allemand » ou l’Espagne au « peuple espagnol ». En France cependant, la référence à l’indivisibilité de la République renvoie à l’unicité du peuple, tant l’une est fortement liée à l’autre.

Sur ces fondements, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de la Charte méconnaissent les principes constitutionnels, en ce qu’elles conféraient des droits spécifiques à des groupes de locuteurs sur des territoires particuliers de la République française. La Charte reconnaît en effet « que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée ou publique constitue un droit imprescriptible » (quatrième alinéa du préambule). La notion de langue minoritaire a de quoi être entendue largement, parce qu’elle comprend les langues pratiquées « sur un territoire d’un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l’État » (art. 1 a de la partie 1). Cette définition ne recouvre pas seulement l’emploi de langues régionales pratiquées sur certaines parties du territoire, mais aussi les langues parlées par les minorités nationales dans les États multiculturels, nombreux en Europe centrale ou orientale, ou

dans les États baltes. Les problèmes actuels de l’Ukraine montrent que cette question peut être un facteur d’éclatement d’un État. Le Conseil constitutionnel a jugé, à notre avis à raison, que la France ne constitue pas un État bi ou multinational. Cet état du droit constitutionnel ne nous paraît pas avoir évolué depuis 1999 et les raisons qui fondaient la décision de 1999 sont tout aussi valides en 2014.

### Le français comme seule langue officielle

L’autre fondement de la jurisprudence constitutionnelle se trouve dans la reconnaissance de la langue française en tant que langue de la République. De prime abord, l’article 2 de la Constitution qui dispose, depuis la révision du 25 juin 1992, que « La langue de la République est le français », ne laisse pas de place à la reconnaissance active des langues régionales proposée par la Charte.

Cette lecture rapide doit être nuancée. Depuis les décisions n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, (Loi relative à l’emploi de la langue française, cons. 4 et suivants) et n° 96-373 DC du 9 avril 1996 (Statut de la Polynésie française, cons. 88 et suivants), le Conseil constitutionnel avait été conduit à distinguer la sphère privée, dans laquelle l’usage d’autres langues que le français est possible, et la sphère publique pour laquelle le français doit être la langue officielle, c’est-à-dire utilisable.

La décision intéressant la Charte européenne n’a pas modifié sur ce point la jurisprudence du Conseil, car ce dernier y a distingué l’usage du français qui « s’impose aux personnes morales de droit public et

aux personnes de droit privé dans l’exercice d’une mission de service public » et, implicitement, un usage privé de la langue. Le Conseil n’aborde que le premier de ces usages, considérant que les « administrés ou les usagers d’un service public » peuvent utiliser évidemment toute langue qu’ils jugent bonne dans leurs autres rapports, y compris les langues régionales ou minoritaires, au nom précisément de la liberté d’expression. Mais ils ne se voient pas reconnaître de droit à l’usage « public » d’une autre langue que le français tant à l’égard des administrations que des services publics. Vis-à-vis de ces derniers, le Conseil considère que l’article 2 de la Constitution impose qu’une seule langue soit autorisée. Cet article 2 semble alors plus fort, dans les rapports relevant de la sphère publique, que l’article 11 de la Déclaration des droits qui garantit la liberté d’expression et de communication.

La reconnaissance de la seule langue française dans les rapports avec l’administration et les services publics a été cependant assortie d’une interprétation souple de l’article 2 et d’une limite constitutionnelle. Cet article n’interdit pas l’utilisation de traductions, comme l’avait déjà reconnu la décision 345 DC (consid. 7 du 29 juillet 1994), y compris dans les rapports avec l’administration. La liberté d’expression et de communication retrouve aussi toute sa vigueur « en matière d’enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle ». Tant la recherche scientifique, au nom de la liberté de la recherche, que le domaine, ô combien sensible, de l’audiovisuel, parce qu’il est indissociable de la liberté de réception, échappent aux rigueurs de l’article 2. Cette liberté

redevient alors plus importante que l'obligation de s'exprimer en français, puisque l'application de l'article 2 ne doit pas conduire à « méconnaître l'importance que revêt la liberté d'expression et de communication » (cons. 8 de la décision 412 DC).

En voulant inscrire en 1992 une disposition constitutionnelle relative au français dans l'article 2, les parlementaires avaient voulu protéger le français contre les menaces d'une langue anglaise jugée envahissante. Ils n'avaient peut-être pas soupçonné que cet article 2 allait constituer un redoutable verrou pour la reconnaissance de toute autre langue « publique », y compris hexagonale. Pour autant, le constituant de 2008 a souhaité consacrer un nouvel article 75-1 qui dispose que « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ». Si cet article ne consacre pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1 et ne permet donc pas de soulever une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) contre une loi qui le méconnaîtrait (déc. n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011, Madame Cécile L. et autres), il constitue une avancée non négligeable de la reconnaissance de ces langues, dont l'utilisation est néanmoins limitée à la « sphère privée ».

### Les modalités constitutionnelles de la ratification

Seul le pouvoir constituant, s'il y est fait recours, a le pouvoir de renverser les règles fondamentales ci-dessus rappelées. Après quatorze années de ce que certains pourront qualifier de « blocage » et d'autres de

mûre réflexion, le processus de ratification a donc été relancé dès 2012<sup>(4)</sup>. La France fait aujourd'hui partie des quelques pays européens directement concernés par la problématique des langues régionales à n'avoir pas ratifié la Charte, aux côtés malgré tout de l'Italie et de la Russie. Sur les quarante-sept pays membres du Conseil de l'Europe, vingt-cinq l'ont ratifiée, mais nombre d'absents sont en fait peu concernés par les langues régionales, comme Saint-Marin, Andorre ou Monaco. D'autres États ne l'ont pas signée, dont la Belgique, la Bulgarie, la Grèce, le Portugal et la Turquie. Contrairement à ce qui est souvent soutenu, la France n'est pas donc pas isolée en Europe. Pour autant, encore largement utilisées outre-mer, les langues régionales sont globalement en déclin en France métropolitaine, notamment en raison du faible taux de transmission familiale, mais elles résistent grâce aux réseaux d'enseignement bilingue, à leur dimension culturelle et aux médias.

Le Parlement européen s'est récemment saisi du sujet des langues régionales et en filigrane de l'attentisme français : le 11 septembre 2013, les eurodéputés ont adopté à une quasi-unanimité une résolution visant à inciter les États membres à lancer des plans d'action afin de promouvoir les langues menacées de disparition. Ce texte appelait également les États signataires, à commencer par la France, à ratifier la Charte européenne. Lors du débat relatif à la proposition constitutionnelle de 2014, le député Paul Molac a signalé que « aujourd'hui,

la signature de la Charte est un préalable à l'intégration dans l'Union européenne ».

Les députés socialistes, emmenés par le président du groupe Socialiste, Républicain et Citoyen (SRC) de l'Assemblée nationale, ont donc cherché et ont trouvé un moyen pour contourner l'obstacle constitutionnel. Pour ce faire, les défenseurs des langues régionales ont obtenu de l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault l'inscription à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale, le 22 janvier, de cette proposition de loi constitutionnelle permettant à la France de ratifier la Charte.

Le vote des députés a ainsi permis au Gouvernement d'apprécier les intentions des parlementaires et de vérifier si un consensus assez large pouvait se former autour de la Charte. La stratégie des députés socialistes était donc de démontrer que ce texte, qui ajouterait un article 53-3 à la Constitution autorisant la République française à ratifier de la Charte, pouvait réunir une large majorité à l'Assemblée nationale. Tel quel, ce vote ne peut conduire néanmoins qu'à une impasse constitutionnelle puisque l'article 89 de la Constitution exige, pour les propositions de loi constitutionnelle, ce qu'est la proposition visant à ratifier la Charte européenne, qu'elle soit, après son adoption par les deux assemblées en termes identiques, ratifiée par référendum (art. 89 al. 2). Il y a fort à parier que le président de la République ne se lancera pas dans une telle aventure sur ce sujet. Non seulement le sujet ne paraît pas suffisamment mobilisateur, mais, de surcroît, il est fort probable que le président de la République perdrait ce référendum, compte tenu de son impopularité actuelle. On connaît,

(4) Cf. Urvoas J.-J. (2012), *Rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, n° 489, décembre.

en outre, le sort des référendums en France et il faut rappeler qu'aucune proposition de loi constitutionnelle n'a encore été adoptée depuis 1958. C'est donc une autre voie que la proposition de loi constitutionnelle doit suivre. Une fois adoptée à l'Assemblée nationale, les initiateurs de la proposition se font fort de convaincre le Gouvernement de la transformer en *projet de loi* lors du débat au Sénat qui doit suivre. Dans ce cas, il suffirait de réunir une majorité des trois cinquièmes au Congrès (art. 89 al. 3). Cette tentative de sondage « grandeur nature » des intentions des députés a été dénoncée par l'opposition qui y a vu un « tour de chauffe ! », selon le député UMP Guy Geoffroy lors des explications de vote : « Vous avez inventé le tour préliminaire à la révision constitutionnelle » a-t-il poursuivi, en appelant à un rejet du texte par les députés UMP.

Néanmoins, l'abandon des quatre projets de loi constitutionnelle adoptés en conseil des ministres le 13 mars 2013, associé à la conjoncture politique actuelle n'est pas de nature à rendre optimistes les partisans des révisions, dont certaines paraissent tout autant (plus ?) urgentes que de permettre de ratifier une Charte très largement ignorée des Français.

Le président de la Commission des lois à l'Assemblée nationale et principal animateur de cette proposition, Jean-Jacques Urvoas, disait, avant le vote de l'Assemblée nationale, que la suite du processus dépendrait de l'ampleur de l'adoption du texte voté : « Si elle est rejetée, c'est terminé. Si nous n'obtenons que 52 % des voix, ce sera trop juste. Si nous dépassons les trois cinquièmes, nous aurons obtenu un premier succès, qu'il faudra confirmer au Sénat ». Le scrutin

public qui s'est déroulé le 28 janvier qui a vu, sur 510 suffrages exprimés, 361 députés s'exprimer en faveur de la proposition de loi du groupe socialiste, et 149 seulement contre, ce qui dépasse la majorité parlementaire (plus de 62 % des membres de l'Assemblée nationale et plus de 70 % des suffrages exprimés), est de nature à le conforter dans son entreprise qui vise, toujours selon lui, non pas à imposer les langues régionales mais à permettre de les pratiquer. Le droit français positif n'interdit cependant pas de les pratiquer, il vise à empêcher qu'elles deviennent un facteur de communautarisme rampant. L'introduction d'un article 53-3, selon une pratique devenue fréquente de révision-dérogation, n'aura pas pour conséquence de faire disparaître les principes constitutionnels qui fondent la République française.



# LES TRAVAILLEURS DÉTACHÉS

**Éric Heyer**

Directeur adjoint au Département analyse et prévision, OFCE

Enseignant à Sciences Po

**Un règlement d'avril 2004 a renforcé la directive de 1996 sur la protection des travailleurs détachés au sein de l'Union européenne, mais on trouve des règles différentes entre les États et cette protection n'est pas partout identique. Les mobilités concernent soit des travailleurs qualifiés dans le cadre du développement du commerce international de services ou de l'internationalisation des firmes, soit des travailleurs non qualifiés, notamment dans la construction et l'industrie afin de réduire le coût du travail – grâce à des cotisations sociales et parfois des salaires moins élevés –. Les premiers proviennent surtout des anciens États membres de l'UE, les seconds des États d'Europe centrale et orientale. Si les chiffres disponibles minorent le phénomène des travailleurs détachés, au demeurant en forte progression, il n'en reste pas moins, hormis dans certains secteurs, marginal. Et, selon Éric Heyer, mieux vaut veiller à l'application des règles fixées que d'en élaborer de plus strictes.**

**C. F.**

Avant 1996, selon la convention de Rome du 19 juin 1980, un salarié détaché était soumis par défaut à la loi du pays d'origine. Depuis 1996, l'Union européenne a précisé le cadre juridique concernant le détachement de travailleurs vers d'autres États membres. Cette directive avait pour objectif de protéger les travailleurs dans le cadre de la liberté de circulation de la main-d'œuvre ainsi que de réguler et contrôler l'internationalisation des services. Le recours aux travailleurs détachés, qui est une forme de sous-traitance transnationale, correspondait avant tout à une logique de développement de prestations de service au sein des pays européens, répondant à un besoin de compétences particulières ou à des pénuries de main-d'œuvre. Mais depuis 1996, trois événements ont fait évoluer la nature de ce détachement. C'est le cas tout d'abord de l'exten-

sion de la sous-traitance depuis la fin des années 1990. Cela s'est traduit par la montée en puissance des contrats à durée déterminée (CDD) de plus en plus courts et de l'intérim. Ce développement a, entre autres, pour objectif d'externaliser les métiers à basse valeur ajoutée ainsi que d'externaliser le risque en transférant la responsabilité pénale aux sous-traitants. Le deuxième événement est l'entrée de nouveaux membres dans l'Union européenne au milieu des années 2000<sup>(1)</sup>. Cette ouverture à des pays aux modèles sociaux moins développés a entraîné une divergence manifeste entre les différents pays de l'Union faisant d'elle un bloc moins homogène. Le

(1) En 2004, l'élargissement a concerné Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. La Bulgarie et la Roumanie ont intégré l'Union européenne en 2007.

troisième événement est la « grande récession » de 2008 : dans un contexte de demande intérieure déprimée par la mise en place de politiques d'austérité et d'euro fort, les pays européens ont adopté des stratégies de compétitivité visant à gagner des parts de marché vis-à-vis des autres pays partenaires. Ainsi, la présence de différences notables concernant les niveaux des prélèvements sociaux entre les États dans un contexte de crise économique et de recherche de compétitivité a motivé le développement des travailleurs détachés dans une logique d'optimisation fiscal-social.

Nous nous proposons dans un premier temps de revenir sur le cadre juridique actuel de l'Union européenne concernant les travailleurs détachés ainsi que sur son évolution depuis 1996. Nous tenterons ensuite de mesurer l'ampleur de ces détachements au sein de l'Union européenne

et plus précisément en France. Nous finirons par l'analyse de son impact sur l'économie et par l'énoncé des problèmes que son développement peut susciter.

### De l'esprit de la directive de 1996 au règlement d'avril 2004 en matière de Sécurité sociale

La directive du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, définit pour la première fois la notion de détachement. Selon elle, sont considérés comme travailleurs détachés tous les salariés allant travailler, pendant une période limitée, sur le territoire d'un État membre dans le cadre d'une prestation de service, ou dans une filiale étrangère du même groupe que celui dans lequel ils travaillent habituellement ou enfin détachés par une entreprise de travail intérimaire. L'esprit de cette directive s'inscrit dans une logique d'accompagnement et d'encouragement de la sous-traitance transnationale dans le cadre d'une « coopération entre États », d'une « concurrence loyale » et « des mesures garantissant le respect des droits des travailleurs ». Parmi ces dernières figurent « un noyau de règles impératives de protection minimale » du pays d'accueil du détachement. Dans un certain nombre de domaines, les règles du droit du travail du pays d'accueil, si elles sont fixées par un texte législatif ou par une convention collective étendue, prévalent sur celles du pays d'origine : c'est le cas notamment du taux de salaire minimal, de la durée du travail et de la sécurité au travail. En revanche, en l'absence de texte législatif ou de convention collective étendue, c'est la loi du pays d'origine qui s'impose (convention de Rome). Cela est à l'origine de règles

différentes selon les États d'accueil, notamment sur l'application du salaire minimum : alors qu'en France il existe toujours un salaire minimum applicable à un travailleur détaché, ce n'est pas le cas dans tous les secteurs en Allemagne et jamais le cas en Suède où ce sont toujours les minima salariaux du pays d'origine qui s'appliquent.

Le règlement de 2004 élargit et complète la directive « détachement » de 1996 : il étend le statut de travailleur détaché aux indépendants (non-salariés), limite la durée du détachement à 24 mois, durcit les conditions de recrutement d'un salarié détaché (il doit avoir été affilié à un régime de Sécurité sociale du pays d'origine pendant au moins un mois et ne doit pas remplacer une autre personne détachée) et précise le régime de la Sécurité sociale du travailleur détaché. D'après ce règlement, ce dernier continue d'être assujéti aux cotisations de son régime de Sécurité sociale et à bénéficier de ses prestations.

### Quelles motivations économiques à recourir aux travailleurs détachés ?

Deux grandes motivations peuvent expliquer ce recours entre États membres :

Motivation 1 : La première concerne principalement des travailleurs qualifiés et intervient entre pays à niveaux de revenus proches (Europe de l'Ouest) : elle s'inscrit dans le développement du commerce international de services et l'internationalisation des firmes induisant le détachement interne à un groupe.

Motivation 2 : La seconde concerne principalement des travailleurs non qualifiés et intervient entre pays à niveaux de revenus différents (détachement de travailleurs des nouveaux

États membres vers les anciens : elle s'inscrit dans la recherche de réduction du coût du travail. Dans le cas de la France, le recours à des travailleurs détachés peut générer des écarts de 20 à 30 % en matière du coût du travail. Cette recherche d'une amélioration de la compétitivité peut avoir des conséquences à la fois sur la concurrence entre États membres qui ne disposent pas de systèmes de minima salariaux identiques (motivation 2a) mais aussi de concurrence interne entre entreprises d'un même État dont le recours aux travailleurs détachés diffère. Cela a pour conséquence une recherche des prix les plus bas mettant une concurrence forte sur les sous-traitants nationaux (motivation 2b).

### Un phénomène en progression, à la répartition géographique et sectorielle assez concentrée

Avant d'évoquer l'impact pour l'économie française de ces travailleurs détachés, il convient d'en mesurer l'ampleur pour la France en tentant d'en faire une comparaison avec les autres grands pays européens. Combien de travailleurs détachés accueille la France chaque année ? Quelle est la durée moyenne d'une mission ? De quels pays viennent-ils ? Combien de travailleurs français sont détachés à l'étranger ?

Pour répondre à ces questions sur le phénomène du détachement, il est possible de mobiliser deux sources d'information : la première est issue de l'exploitation d'un formulaire administratif (formulaire A1) délivré par l'administration de Sécurité sociale du pays d'origine qui atteste l'affiliation du salarié détaché, notamment vis-à-vis des autorités du pays de desti-

nation. Cette source européenne est exploitée, tous les deux ans, par la Commission européenne. La seconde est constituée de sources nationales de déclarations de détachement faites à l'inspection du travail.

Malheureusement, aucune de ces deux sources n'est complètement satisfaisante pour évaluer correctement et avec précision ce phénomène du détachement : il existe en effet une forte incertitude sur le niveau de la sous-déclaration, sur la durée du détachement (variable pourtant centrale pour l'évaluation de l'impact macroéconomique), sur les secteurs d'accueil ou sur l'identification des travailleurs indépendants au sein des travailleurs détachés. C'est donc avec beaucoup de prudence qu'il faut interpréter les résultats qui vont suivre, qui s'appuient principalement sur les données de la Commission européenne, seule source homogène par pays permettant de procéder à des comparaisons internationales.

En 2011, sur la base du nombre de formulaires A1 délivrés pour des situations de détachement, on constate une forte progression de ce phénomène au cours des deux années précédentes : 14,1 % en un an. Si l'on se fie au pays qui a émis le formulaire et non pas à la nationalité du salarié, ces travailleurs détachés proviennent à 60 % de pays de l'Europe des 15 : si l'élargissement de l'Union européenne au milieu des années 2000 a bien provoqué une diminution de cette proportion, elle reste néanmoins très largement majoritaire. C'est notamment le cas au sein de pays comme l'Italie, les Pays-Bas ou la Belgique (motivation 1). Le mouvement de détachement de travailleurs de l'Europe centrale vers les pays de l'Europe de l'Ouest se développe au cours des dernières années, notamment vers le plus gros d'entre eux, l'Allemagne (motivation 2). D'un point de vue sectoriel, sans surprise,

il ressort de ces enquêtes une forte concentration de ces travailleurs détachés dans la construction et l'industrie. Dans ces secteurs, les travailleurs proviennent pour une large majorité de nouveaux États membres. Dans les services, en revanche, ils sont en provenance de pays économiquement plus développés comme la Belgique ou le Luxembourg.

Sur la situation en France, selon les sources mobilisées, leur nombre se situerait en 2011 aux alentours de 150 000 (144 411 selon la source nationale et 161 954 selon la Commission européenne). Ce nombre est en progression continue et est vingt fois supérieur à ceux enregistrés en 2000. Pour les années 2012 et 2013, seules des données provenant de la source nationale sont disponibles : elles confortent l'idée du rapide développement de ce phénomène avec une augmentation de plus de 20 % par an, portant le nombre de travailleurs détachés à 210 000 en 2013, soit un doublement des effectifs depuis 2010. Il est à noter ici que si la France est le deuxième pays de destination des travailleurs détachés, elle se situe très loin derrière l'Allemagne qui en a accueilli près de deux fois plus en 2011 (311 361) et elle est finalement très proche de pays de plus petite taille comme la Belgique (125 107) ou les Pays-Bas (105 885).

Sur la nationalité comme sur le plan sectoriel, nous retrouvons en France un découpage voisin de celui constaté sur l'ensemble de l'Union européenne. Ainsi, à l'instar notamment des autres pays de l'Europe de l'Ouest, une grande partie de ces travailleurs détachés sont originaires de pays de l'Europe des 15. Cela se retrouve très fortement dans les données de la Commission européenne puisqu'ils représenteraient plus de 70 % du phénomène. D'après cette source, seuls 27,5 % des travailleurs

détachés proviendraient des nouveaux pays membres entrés lors des élargissements de 2004 et 2007 : nous avons ici une différence importante avec le phénomène du détachement observé en Allemagne, puisque selon cette même source, ces nouveaux pays y représenteraient plus des trois quarts des travailleurs détachés. Les données nationales tempèrent ce constat en soulignant que dans les années récentes, cette proportion connaissait une forte baisse et était passée pour la première fois sous la barre des 50 % en 2012 (47 %). Toujours d'après les données nationales, la nationalité allemande ne représenterait plus que 8 % des travailleurs détachés en France et serait dépassée par les nationalités polonaise (19 %), portugaise (12 %) et roumaine (10 %). À noter que près d'un quart des salariés détachés en France étaient des Français en 2009 : cette proportion est aujourd'hui de 10 % et est principalement constituée de Français travaillant pour une entreprise luxembourgeoise (qui bénéficie d'un moindre poids de cotisations sociales, d'un environnement fiscal plus favorable et propose des salaires plus attractifs) en Moselle.

Sur la répartition sectorielle, là aussi pas de surprise : nous retrouvons en France une prédominance dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre tels que le BTP (35 % en 2012), l'industrie (15 %) et une forte percée de l'agriculture, qui passe de 5 % à 13 %.

### Impact macro-économique et sectoriel des lois concernant le salarié détaché

Deux informations supplémentaires doivent être ici mentionnées avant de tenter de mesurer l'impact économique de ce phénomène de travailleurs détachés : la première consiste à rappeler que si la France

est le deuxième pays de destination derrière l'Allemagne, elle est le troisième pays d'envoi derrière la Pologne (1<sup>ère</sup>) et l'Allemagne (2<sup>e</sup>). La balance entre le nombre de travailleurs détachés étrangers travaillant en France et celui de travailleurs français travaillant dans un autre pays européen est très proche de l'équilibre. Par conséquent, ce phénomène de détachement ne pourrait avoir que très peu d'incidence sur les recettes de la Sécurité sociale. La seconde information complémentaire est que la durée moyenne d'un détachement d'un travailleur étranger en France est de 44 jours. En équivalent temps plein, cela ramène le nombre de travailleurs détachés à 33 000 en 2013 soit près de 0,2 % des salariés marchands en France.

Ainsi, et même en tenant compte d'une sous-déclaration importante<sup>(2)</sup>, ce phénomène de travailleurs détachés reste encore marginal et son impact macroéconomique devrait être faible. Certes, si le rythme récent de son développement se poursuivait dans les années à venir, cela commencerait à avoir un impact significatif sur l'emploi, les salaires et les finances publiques en France. Aujourd'hui, le principal impact est sectoriel et la motivation est la recherche de réduction du coût du travail.

Comme nous l'avons signalé précédemment, les entreprises du BTP sont celles qui ont le plus recours à ce type de travailleurs. Bien que non exposées à la concurrence internationale, elles ont recours au détachement afin de faire baisser leurs prix et gagner des parts de marché, notamment des commandes publiques, sur le marché intérieur (motivation 2b). La part des salariés détachés dans ce secteur,

(2) En tenant compte de la sous-déclaration, le nombre d'équivalent temps plein annuel aurait dépassé les 50 000 selon le ministère du Travail.

en équivalent temps plein, est cinq fois supérieure à celle observée pour l'ensemble de l'économie et son développement depuis 2006 est extrêmement fort puisqu'il représente 42 % des créations d'emplois dans ce secteur entre 2006 et 2013. Un possible effet de substitution est même peut-être en œuvre depuis le début de la crise : alors que l'emploi salarié dans le BTP a diminué, le recours aux travailleurs détachés a continué à augmenter.

Le secteur de l'industrie de la viande est un autre exemple de recours aux travailleurs détachés afin de baisser le coût du travail : face à un développement du recours aux travailleurs détachés en provenance de l'Europe centrale qui représentent entre 50 % et 80 % des salariés dans l'ensemble des grandes sociétés d'abattage et de découpe de porcs et de bovins en Allemagne, secteur qui ne dispose pas par ailleurs de minimum salarial, les entreprises françaises concurrentes ont tenté de limiter leurs pertes de parts de marché par un recours croissant également à des salariés détachés. Dans ce secteur, ces derniers représenteraient 10 % de l'emploi (motivation 2a).

### Le véritable enjeu : le détachement irrégulier

À ce stade, nous avons tenté d'identifier l'impact de l'utilisation des travailleurs détachés dans le cadre juridique européen. Celui-ci est, pour le moment, marginal d'un point de vue macroéconomique et concentré essentiellement dans le secteur du BTP ou dans l'industrie. Le recours à ce type de salarié est essentiellement motivé par le différentiel de coût du travail lié aux différences de poids des cotisations sociales entre les États et, lorsqu'il n'existe pas de minimum sa-

larial d'application générale, de celui lié aux différences de salaires.

Si cette réduction du coût du travail est inhérente au détachement et permise par la directive de 1996 et le règlement de 2004, d'autres formes de gains sur le coût du travail, non conformes à cette réglementation, sont obtenus par certaines entreprises conduisant à l'utilisation parfois massive de travailleurs « *low cost* ».

Ainsi, selon le règlement de 2004, le travailleur détaché doit continuer à cotiser dans son pays d'origine. Cependant le contrôle du paiement des cotisations est rendu extrêmement difficile compte tenu des difficultés voire dans certains cas de l'absence d'échanges entre administrations des différents pays, de la brièveté des missions et du fait que l'État de destination qui soupçonne une irrégularité ne peut remettre en cause unilatéralement la situation de détachement.

Par ailleurs, le « noyau dur » de règles impératives fixées par la directive de 1996 peut ne pas être respecté. Le minimum salarial peut également ne pas être respecté directement ou indirectement si la durée du travail effective est supérieure à la durée légale ou si les frais de transport, de nourriture et d'hébergement sont retenus sur la rémunération du salarié.

De plus, dans certains cas, la frontière entre détachement régulier et irrégulier semble très ténue. C'est le cas encore une fois des abattoirs allemands : si ces derniers utilisent le différentiel de cotisations sociales et de minimum salarial applicable pour réduire leur coût de production, il semblerait également que leurs travailleurs détachés présentent en réalité un caractère permanent et que plusieurs travailleurs détachés se succèdent sur le même poste, ce qui constitue une irrégularité au règlement de 2004.

Enfin, bien plus grave que la recherche d'une optimisation fiscale,



ce non-respect des règles provoque de fortes inégalités dans les conditions de travail des salariés détachés avec les travailleurs nationaux allant parfois jusqu'au refus de conditions décentes de travail minimales (accidents du travail non déclaré, refus de référé à des autorités juridiques en cas de conflit d'impayés, manquements à l'hygiène ou à la sécurité, non-respect des temps de repos ou absence de couverture sociale...).

Dans ce domaine, comme dans d'autres, il est impératif de distinguer la loi des conséquences du non-respect de la loi. L'enjeu ici semble

davantage se situer dans l'application et le respect des règles fixées par la directive et le règlement plutôt que dans le durcissement et la mise en place de nouvelles règles.

Bien entendu, une harmonisation des systèmes sociaux permettrait de limiter à la fois le *dumping* social et les irrégularités. En attendant, dans la lignée d'un certain nombre d'initiatives prises depuis 2008 par la Commission européenne, il convient de renforcer l'efficacité du contrôle par une meilleure coopération entre les États (en raccourcissant par exemple les délais de réponses ou par la mise en

place d'un système d'échanges d'informations électroniques entre administrations nationales à l'image de la coopération récente sur les fichiers bancaires ou sur la sécurité alimentaire) ainsi que par une augmentation des moyens de contrôle des États (avec notamment une meilleure coopération entre les inspections du travail, la création d'inspecteurs de travail européens) mais aussi en responsabilisant le donneur d'ordre en cas de non-respect des règles.

## BIBLIOGRAPHIE

● **Bocquet É.** (2013), Le travailleur détaché : un salarié *low cost* ? Les normes européennes en matière de détachement des travailleurs, *Rapport d'information* n° 527 (2012-2013) fait au nom de la Commission des Affaires européennes, Sénat, 18 avril.

● **Cytermann L.** (2014), « Le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne », in *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, annexe II du rapport du Haut Conseil du Financement de la Protection sociale, mars.

● **Ferrand R.** (2013), *Rapport* n° 1175 fait au nom de la Commission des Affaires sociales sur la proposition de résolution européenne sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs, Assemblée nationale, 26 juin.

● **Laplace Y.** (2013), « *L'actualité du détachement des travailleurs : discussions sur la directive d'application* », note du Groupe Alpha, décembre.

● **Muller F.** (2013), « Détachement des travailleurs : abus et dérives, quels correctifs pour demain ? », *Chronique internationale de l'IRE*, n° 142, septembre.

● **Rapport d'information sur le détachement des travailleurs** (2011), déposé par la Commission des affaires européennes et présenté par Mme Anne Grommerch, Assemblée nationale, n° 3150, 8 février.

# RÈGLES DE CONTRÔLE DES DÉSÉQUILIBRES ÉCONOMIQUES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

**Franck Lirzin**  
Économiste

**En plaçant sous surveillance renforcée les finances de la France, aux côtés de celles d'autres pays, la Commission européenne manifeste sa vigilance quant au respect des règles de contrôle des déséquilibres économiques susceptibles d'affecter la zone euro dans son ensemble. Avec la crise, la surveillance des déséquilibres budgétaires et macroéconomiques et les procédures de sanction pour les combattre se sont fortement renforcées. Franck Lirzin explique cependant que, contrairement aux espoirs des Pères fondateurs, les progrès de l'intégration européenne, par le jeu de logiques économiques et géographiques, ont accru l'hétérogénéité des économies et rendu ces déséquilibres inhérents à la construction de l'Union. Le fait que la Commission européenne se soit inquiétée en novembre 2013 du caractère excessif des excédents commerciaux de l'Allemagne est un signe de prise en compte de cette réalité et de la nécessité que la zone euro progresse vers une forme d'union politique.**

**C. F.**

Le 3 mars 2014, la Commission européenne a attiré l'attention de deux États membres de la zone euro, la France et la Slovaquie, sur le risque de non-respect de l'objectif budgétaire. La France a transmis son programme de stabilité budgétaire le 7 mai suivant à la Commission. Elle sera fixée sur son sort d'ici l'été : évitera-t-elle encore une fois, comme en 2009, les sanctions ? Ou, au contraire, sa stratégie sera-t-elle jugée non crédible par ses partenaires et sera-t-elle alors contrainte de verser une amende ?

Ainsi, chaque année, dans le cadre du semestre européen, les États membres présentent à leurs pairs leur programme national de réforme et leur programme annuel de stabilité.

Ceux-ci sont examinés à la loupe par la Commission, épaulée par Eurostat, pour vérifier que les politiques économiques et budgétaires sont cohérentes et soutenables. Dans le cas contraire, des sanctions incitent les fautifs à se remettre dans le droit chemin.

Pourquoi les États membres ont-ils créé cette gouvernance lourde et contraignante pour détecter et éviter les déséquilibres ? La crise financière et économique qui a commencé en 2007 a conduit à renforcer davantage cette gouvernance : où en est-on aujourd'hui ? Malgré ce resserrement du pilotage économique au niveau communautaire, la situation sociale et économique reste très dégradée : toutes ces procédures suffisent-elles à résorber les déséquilibres ?

## **Des règles strictes pour pallier l'absence d'union politique**

Pour répondre à ces questions, prenons du recul historique. Le point de départ est la création de l'euro en 1999 : les gouvernements se sont alors privés de toute marge de manœuvre monétaire. La dévaluation et l'inflation ont disparu du champ des outils de politique économique. Leur utilisation abusive et non coordonnée dans les années 1970 et 1980, provoquant une forte instabilité économique en Europe, a convaincu les gouvernements du bien-fondé de la monnaie commune.

Dès lors, le principal levier d'action politique restant est budgétaire et fiscal, au travers par exemple de plans de relance. Or, la politique budgétaire devient tout aussi déstabilisante. Elle crée des tensions inflationnistes sur les prix, les taux d'intérêt et le taux de change. Sans coordination, les « externalités négatives » des plans de relance dépassent leurs avantages à court terme, ce qui a justifié une coordination des États membres en 2009, au plus fort de la crise.

Les États membres ont ressenti très tôt, et plus encore avec la crise, le besoin de rendre les politiques budgétaires nationales plus strictes pour éviter les dérives. En effet, avec des taux d'intérêt bas, les gouvernements peuvent être tentés de faire cavaliers seuls et de profiter des bonnes conditions du crédit pour s'endetter. Ce qui est possible pour un seul ne l'est plus si tous le font. L'exemple de la Grèce démontre que ce scénario du « passager clandestin » de la dette publique n'est pas uniquement théorique.

Tout cela a convaincu les États membres de l'intérêt de mécanismes prévenant les comportements non-coopératifs, de relance ou d'endettement. Mais la zone euro n'est pas une union politique et cette nécessaire coordination se heurte naturellement aux remparts de la souveraineté budgétaire et fiscale. Celle-ci n'est nullement remise en cause par la création de l'euro. L'Europe doit donc trouver un modèle hybride, à mi-chemin entre ceux de l'Allemagne et des États-Unis<sup>(1)</sup>. En Allemagne, aux termes de l'article 109 de la Loi fondamentale, les Länder sont « autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion financière ». En réalité, par divers canaux, informels ou légaux, le gouvernement fédéral impose une discipline budgétaire, et, depuis 1945, seuls deux Länder ont été renfloués par l'État fédéral. Aux

États-Unis, le modèle est décentralisé : dans les années 1840, l'État fédéral a fait comprendre aux États qu'ils ne pourraient plus être renfloués et depuis, ces derniers se sont organisés en conséquence. Sauf durant la guerre de Sécession, aucune aide fédérale n'est à recenser.

Sans politique budgétaire « fédérale » au niveau de la zone euro, une discipline commune s'impose sous la forme de règles plus ou moins contraignantes. Dans la zone euro, chaque État reste seul responsable de sa politique budgétaire : c'est le sens de la clause de non-renflouement (« *no-bail-out clause* ») de l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui rend illégale la prise en charge de la dette d'un État membre par un autre État membre.

## Prévenir et sanctionner les déséquilibres budgétaires

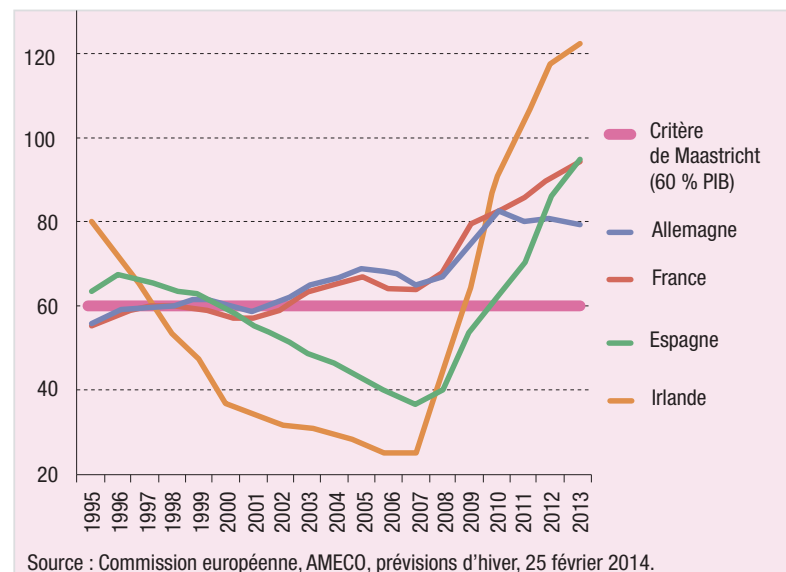
La coordination est alors assurée par les fameux « critères de Maastricht » qui fixent des bornes à l'endettement public (60 % du PIB) et au déficit public (3 % du PIB). Ils ont été précisés en 1997 par le Pacte

de stabilité et de croissance puis, plus récemment, en 2013, avec le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (le TSCG).

Si ces critères se sont révélés prémonitoires, la crise grecque posant clairement la question du « *bail-out* » et de la responsabilité budgétaire des États membres, ils n'ont en rien évité les dérives. La discipline est loin d'avoir été respectée et les plus grands États membres n'ont pas montré l'exemple : en une décennie, la France a franchi les bornes du « - 3 % » huit fois et l'Allemagne six fois. Tandis que les meilleurs élèves, l'Irlande et l'Espagne, sont devenus les cancrenes de la classe avec la crise (graphique 1) en termes de dette publique.

Parce que ces règles se sont avérées insuffisamment contraignantes, parce que les « marchés » soucieux de la solidité de la zone euro exigeaient des règles plus strictes, les États membres ont décidé, au plus fort de la crise, de multiplier les procédures et les sanctions. La fameuse « règle d'or » et la création du Fonds européen de stabilité financière, devenu le Mécanisme européen de stabilité, visent tous deux à faire respecter coûte que coûte la clause de non-ren-

Graphique 1. Dette publique brute (en % du PIB)



(1) Voir Wyplosz Ch. (2012), *Fiscal discipline in the monetary union*, World Commerce Review, décembre.

flouement, en introduisant au plus haut niveau politique, les constitutions nationales, un principe d'équilibre du solde budgétaire et en prévoyant un mécanisme d'assistance européen pour les États en détresse.

Alors que les hommes politiques ou les médias se lamentent de la tyrannie bruxelloise, il est bon de rappeler que ces règles, ce sont les États membres eux-mêmes qui se les sont imposées. Le TSCG est un traité intergouvernemental en dehors du domaine communautaire et la Commission n'est là que pour apporter son expertise : les sanctions sont décidées entre pairs au Conseil.

Ces règles budgétaires s'apparentent donc à une forme d'union budgétaire, prémisses pour certains, palliatif pour d'autres, d'une union politique. En créant l'euro, les États membres ont mis bien plus en commun que leurs monnaies : ils ont créé une « solidarité de fait », selon l'expression de Robert Schuman<sup>(2)</sup>. Et c'est dans les crises que celle-ci devient visible et rend nécessaire de nouveaux instruments de coordination et d'intégration.

### Détecter et corriger au plus tôt les déséquilibres macroéconomiques

La crainte des déséquilibres budgétaires a son exact pendant du côté macroéconomique. La création du Marché commun puis de l'euro ont rendu les économies européennes de plus en plus interdépendantes. Une crise dans un État membre se répercute immédiatement sur les autres, au travers de la baisse de la demande intérieure ou de celle du rendement des investissements. La convergence des économies est nécessaire à la stabilité de la zone euro, et de l'Union européenne.

(2) Déclaration de Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères français, le 9 mai 1950.

Or, la crise a montré que l'instabilité naît de déséquilibres macroéconomiques persistants. Ces déséquilibres peuvent résulter d'une surchauffe de la conjoncture intérieure, d'un endettement privé trop important ou d'une bulle immobilière. Ils fragilisent l'économie et peuvent déboucher sur de graves crises, comme en Espagne la bulle immobilière ou en Irlande la bulle financière.

Ces crises sont d'autant plus graves que la zone euro n'est pas une « zone monétaire optimale », selon la définition qu'en a donnée Robert Mundell en 1961<sup>(3)</sup>. En effet, dans une zone optimale, en cas de choc asymétrique, par exemple une crise dans un seul État membre, c'est la mobilité des capitaux et des travailleurs qui rétablit l'équilibre, un ajustement par les taux de change n'étant plus possible. En d'autres termes, les usines et les ouvriers migrent vers des cieux plus cléments.

La mobilité des travailleurs dans la zone euro a longtemps été très faible, en raison des barrières linguistiques et réglementaires, ce qui a fait dire à beaucoup d'observateurs que, sans union sociale et politique, la zone euro était vouée à l'échec. Et la mobilité des capitaux s'est révélée moins grande que prévue, la crise bancaire ayant entraîné une fragmentation des marchés financiers européens, au détriment des pays les plus fragilisés.

Idéalement, la solution serait alors de créer des stabilisateurs automatiques au niveau de la zone euro, par exemple sous la forme d'assurance-chômage européenne. Cela consisterait à générer des flux financiers entre États membres à contre-courant des crises pour en atténuer les effets. Dans cette utopie, les contribuables allemands auraient volé au secours des citoyens grecs. On comprend aisément qu'un tel projet d'union politique n'ait pas encore vu le jour.

(3) Mundell R. (1961), « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 51, n° 4.

Dès lors, comme pour les déséquilibres budgétaires, les États membres ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour revenir dans le droit chemin de la croissance durable et vertueuse. Cela peut prendre la forme d'une « dévaluation interne », à savoir une baisse des salaires d'un côté et des réformes structurelles pour favoriser la compétitivité et les exportations de l'autre, d'une « dévaluation fiscale », faisant baisser les charges pesant sur les entreprises et en compensant par une hausse de la TVA, ou encore d'une restructuration du marché immobilier ou du système bancaire.

### La création d'une « gouvernance économique européenne » au plus fort de la crise

L'attention portée aux déséquilibres budgétaire et macroéconomiques conduit à « normer » la politique économique. Tout écart à cette norme est considéré comme un péril pour la stabilité de la zone euro et de l'Union européenne. La crise est interprétée comme résultant de l'accumulation de tels déséquilibres. C'est pourquoi les États membres ont choisi de renforcer la détection de ces déséquilibres, afin de les corriger avant qu'il ne soit trop tard (voir tableau 1).

En 2011, le Pacte de stabilité et de croissance a été profondément réformé en ce sens. La discipline budgétaire a été renforcée, tandis que la surveillance des déséquilibres macroéconomiques a été instaurée. Ces procédures sont incorporées dans le cadre du semestre européen, qui existe depuis 2010. Ce semestre matérialise la coordination des politiques économiques nationales, sous l'égide de la Commission, pour mettre en œuvre la stratégie Europe 2020 et prévenir les déséquilibres,



Tableau 1. Extraits du tableau de bord de la procédure de déséquilibres macroéconomiques 2014

Déséquilibres externes et compétitivité 2012						
	Balance courante	Position extérieure nette	Taux de change effectif réel	Part de marché à l'export	Coût nominal du travail	
	Moyenne 3 ans, % PIB	% PIB	Variation sur 3 ans	Variation sur 5 ans	Variation sur 3 ans	
France	- 1,8 %	- 21,0 %	- 7,8 %	- 14,0 %	4,1 %	
Allemagne	6,5 %	42,0 %	- 8,9 %	- 13,1 %	3,0 %	
Espagne	- 3,1 %	- 93,0 %	- 5,2 %	- 14,6 %	- 5,6 %	
Déséquilibres internes 2012						
	Prix de l'immobilier	Financements au secteur privé	Dette du secteur privé	Dette publique	Taux de chômage	Passif financier
	Variation annuelle, prix déflatés (a)	% PIB	% PIB	% PIB	Moyenne 3 ans	Variation sur 1 an
France	- 2,3 %	3,5 %	141,0 %	90,0 %	9,9 %	- 0,1 %
Allemagne	1,8 %	1,5 %	107,0 %	81,0 %	6,2 %	4,4 %
Espagne	- 16,9 %	- 10,5 %	194,0 %	85,0 %	22,3 %	3,3 %

Légende : en rose, les déséquilibres détectés par la Commission européenne.

(a) L'inflation a été déduite des prix

Source : Commission européenne.

ce qui forme une véritable « gouvernance économique européenne »<sup>(4)</sup>.

Le « semestre » européen se déroule en réalité sur au moins sept mois. La Commission présente au plus tard en janvier son examen annuel sur la croissance. Elle y détaille son appréciation de la situation économique et sociale européenne et présente ses « recommandations pays ». Ainsi, dans son rapport 2014, elle suggère à la France de continuer à réformer son secteur des services, en application de la « directive services » (Bolkestein), de séparer gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires ou encore de simplifier l'obtention des permis de construire.

Le Conseil européen valide ces grandes orientations de politique économique. Fin avril, les États membres transmettent à la Commission leur programme de stabilité (pour le volet

budgétaire) et leur programme national de réformes (pour le volet macroéconomique). Fin mai, la Commission, sur la base de l'analyse de ces documents et de ses propres prévisions macroéconomiques, publie des recommandations individuelles pour chaque État membre. Le semestre européen se termine par l'adoption formelle, par le Conseil (en filière ECOFIN), des recommandations individuelles pour les 28 États membres portant sur leur situation budgétaire et macroéconomique, après validation de ces recommandations par le Conseil européen fin juin.

La détection des déséquilibres commence dès le début du semestre, sur initiative de la Commission. Le Conseil peut alors adopter une recommandation demandant à l'État membre concerné par un déséquilibre un plan de mesures correctives. Le suivi est assuré par la Commission qui rend compte au Conseil. Si l'État membre pointé du doigt échoue à revenir sur les rails, il est sanctionné. L'amende annuelle peut aller jusqu'à 0,1 % du

PIB par an, soit, par exemple pour la France, environ 2 milliards d'euros pour le volet macroéconomique. Et beaucoup plus pour le volet budgétaire : 0,2 % du PIB, soit 4 milliards pour la France, auxquels il faut ajouter une part variable proportionnelle au déficit.

Cette surveillance accrue et les sanctions ont vocation à prévenir tout déséquilibre, qu'il soit budgétaire ou macroéconomique. La Commission scrute une batterie d'indicateurs, près de 40 au total, qui vont des traditionnels critères de Maastricht au coût du travail, en passant par la dette du secteur privé et le taux de chômage (voir tableau 1).

### Des déséquilibres inhérents à la construction européenne

Mais l'idée que, sans déséquilibre, la zone euro serait stable est-elle pertinente ? Jusqu'à la crise, c'est

(4) Jamet J.-F. (2012), *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?* Paris, La Documentation française, 2<sup>e</sup> édition.

l'argument inverse qui prévalait<sup>(5)</sup>. Il était alors affirmé que l'intégration économique et financière conduisait naturellement l'épargne du centre à s'investir à la périphérie où les rendements étaient plus élevés, ces pays étant en phase de convergence. Les déséquilibres des balances courantes étaient donc interprétés comme signe du dynamisme de la zone euro.

Aujourd'hui, l'interprétation s'est inversée : ces déséquilibres sont considérés comme le signe que l'épargne du centre a nourri les bulles de la périphérie. Autrement dit, la croissance mirobolante et la vertu budgétaire d'un pays comme l'Espagne, hier montré comme exemple, étaient des leurres.

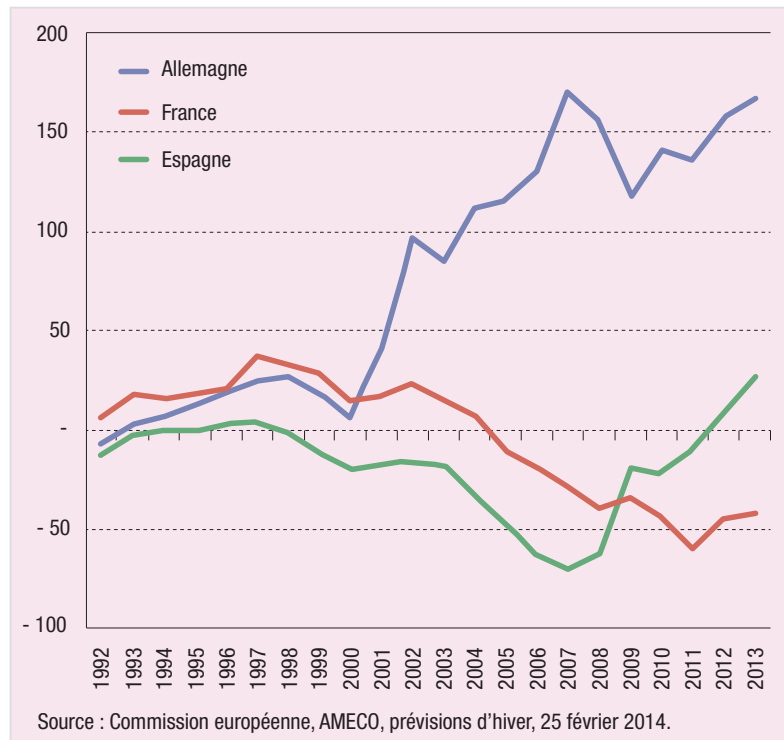
Ces deux interprétations se rejoignent sur un point : toute intégration économique se traduit par des déséquilibres, qu'ils soient le signe de succès ou d'une catastrophe annoncée. En effet, l'intégration met en mouvement des forces antagonistes.

Les activités productives ont tendance à se concentrer en un même lieu, pour profiter de rendements croissants. L'innovation surgit d'écosystèmes où se côtoient, au quotidien, ingénieurs, financiers, commerciaux et chercheurs. Elle a besoin de s'ancrer dans un territoire. Et ce sont les régions déjà les plus innovantes qui attirent, par magnétisme, les nouvelles activités innovantes : il y a un effet boule de neige.

Une autre force centripète est géographique. La levée des coûts de transaction (taux de change et droits de douane) à l'intérieur de l'Europe rend possible la fabrication ou l'assemblage en un point donné à partir duquel exporter. Autrement dit, les entreprises placées au barycentre de l'Europe, c'est-à-dire en Allemagne, accèdent à moindre coût à l'ensemble des marchés européens. Les régions

(5) Croci Angelini É. et Farina F. (2012), « Current Account Imbalances and Systemic Risk Within a Monetary Union », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 83, Amsterdam, Elsevier.

Graphique 2. **Balances commerciales (en milliards d'euros)**



d'Allemagne et du Benelux sont des plateformes d'échange entre le reste du monde, par l'interface des ports de la mer du Nord, et les marchés européens.

À l'inverse, la « périphérie » a l'avantage des coûts réduits, ce qui incite à la délocalisation de certaines parties de la chaîne de production. Ainsi, Amazon a annoncé l'ouverture de trois centres logistiques en Pologne, tandis que General Motors va délocaliser d'Allemagne au Royaume-Uni et en Pologne.

La monnaie commune et le marché unique induisent des changements importants des chaînes de valeur au sein de l'Europe. Cette forme européenne des avantages comparatifs a spécialisé les régions, le Nord dans l'industrie innovante et le Sud dans les activités domestiques comme les services et l'immobilier<sup>(6)</sup>. Et cette

(6) Sifakis-Kapetanakis C. (2011), « Macroeconomic Asymmetry and Imbalance in the Eurozone », 15<sup>th</sup> Conference of the Research Network and Macroeconomic Policies, Centre de recherche en économie de Grenoble, Berlin, 28-29 octobre.

reconfiguration ancre dans les structures de l'économie européenne les déséquilibres commerciaux.

Contrairement à ce qu'espéraient les Pères Fondateurs, l'intégration européenne n'a pas produit de convergence des économies ; au contraire, elle a amplifié l'hétérogénéité et l'a installée dans des systèmes politiques et sociaux<sup>(7)</sup>. Les procédures de prévention des déséquilibres prennent le problème à l'envers en considérant qu'il suffit de corriger les politiques économiques nationales pour résorber les déséquilibres alors que ces derniers sont inhérents à la construction européenne elle-même.

La création de la zone euro en 1999 coïncide avec la forte hausse de l'excédent commercial allemand – favorisée également par l'adoption des réformes Schröder – et la dégradation conjointe des balances françaises et espagnoles. Sans rendre l'euro cou-

(7) Artus P. et Gravet I. (2012), « Trois possibilités seulement pour la zone euro », *Flash économie*, note Natixis n° 729, 25 octobre.

pable de tout, il faut lui reconnaître une part de responsabilité dans cette divergence. Le brusque rééquilibrage espagnol à partir de 2008 correspond à la chute des importations, celles-ci étant encore aujourd'hui de 9 % inférieures à leur niveau pré-crise, et au rebond des exportations de + 23 % sur la même période.

### **Le paradoxe de la construction européenne**

Mais l'Union européenne peut-elle faire autrement ? Non, car avouer que l'intégration européenne a des conséquences sur la géographie économique, c'est reconnaître implicitement que certains États membres sont plus avantagés que d'autres et que des mécanismes de transfert ou de compensation

sont légitimes. Le discours communautaire évolue timidement, mais l'Union européenne est une association d'États souverains, son action ne peut pas privilégier l'un d'entre eux.

La construction européenne est face à un paradoxe : elle n'est pas capable de reconnaître les troubles dont elle est la cause. Elle élabore mille et un artifices pour faire porter la responsabilité aux gouvernements et imagine trouver dans la sanction une solution.

Cependant, alors que, jusqu'à présent, la Commission ne s'était intéressée qu'aux déséquilibres négatifs, elle a indiqué le 13 novembre 2013 qu'elle examinerait également l'excédent courant de l'Allemagne. Le discours et les idées évoluent lentement vers la prise de conscience que l'union politique n'est pas le pendant

manquant et inaccessible de l'union économique et monétaire, mais qu'elle en est déjà un autre visage qui n'a pas, pour le moment, trouvé de traduction institutionnelle.

À chaque crise, l'Europe s'est fixé des objectifs toujours plus ambitieux de convergence, d'harmonisation et d'unification. Mais, pareille à la tour de Babel, cette ambition universaliste s'est chaque fois traduite par plus d'hétérogénéité, les forces centrifuges croissant proportionnellement aux forces centripètes. Il est à craindre que tout l'attirail du semestre européen, pour subtil qu'il soit, ne reproduise exactement les effets qu'il entend combattre. La solution n'est pas dans l'uniformisation des politiques économiques, mais dans la reconnaissance et l'utilisation de la diversité.

# ROBERTO CASATI

« Contre le colonialisme numérique – Manifeste pour continuer à lire » (Albin Michel, coll. « Bibliothèque Idées », 2013)

Présenté par Antoine Saint-Denis

## Pour un usage négocié du numérique

Italien, philosophe et enseignant, Roberto Casati livre un essai sur certains des impacts du développement des technologies numériques, notamment dans le cadre scolaire. L'auteur, qui est directeur de recherches au CNRS, revendique « un usage négocié » des technologies numériques. Cette position lui permet d'écrire un ouvrage autrement plus subtil que les trop nombreux essais qui vantent sans distance critique le nouvel âge numérique de l'humanité ou, à l'inverse, ceux qui proclament la fin de la culture et l'effondrement de la démocratie emportées par l'explosion technologique.

Casati n'est pas contre le numérique, il est contre le « colonialisme numérique », c'est-à-dire l'attitude qui voudrait qu'une activité migre vers le numérique du simple fait qu'elle puisse techniquement le faire. Constatant que face aux écrans, le choix n'est pas du genre « tout ou rien », il revendique « une attitude positive et constructive » dont l'enjeu est de maintenir notre capacité d'attention et d'apprentissage. C'est pourquoi la lecture et l'école constituent ses domaines privilégiés d'analyse, même si le livre contient également des réflexions stimulantes sur le vote à l'ère numérique ou les apories de l'accumulation des données.

## Le livre papier ne doit pas mourir

Appeler à la survie du livre papier de plus en plus concurrencé par le livre numérique n'a rien d'original. Il est clair que Roberto Casati aime les livres et les considère comme le support irremplaçable de la culture et de la capacité d'autonomie individuelle. Mais ce qui importe dans son analyse est qu'elle va beaucoup plus loin que ces constats.

« Le livre papier présente toute une série d'avantages cognitifs précisément là où l'on veut y voir des limites technologiques que le livre électronique permettrait de dépasser. » Ce qui l'intéresse n'est pas seulement le livre en tant qu'objet (robuste, donnant des informations sur l'effort de lecture restant à fournir par son seul poids ou le nombre de pages restant à lire), mais surtout le fait qu'il soit « un excellent objet d'échange social » (on peut le transporter aisément, l'offrir, le re-consulter).

## La tablette dissout l'attention

Or, l'environnement numérique apparaît hostile à la lecture des livres. Alors que l'ordinateur personnel était orienté vers la production intellectuelle (*via*, par exemple, les logiciels de traitement de textes), les tablettes sont conçues comme

des objets de pure consommation intellectuelle, et même de divertissement. Les livres que l'on est susceptible d'y lire entrent en concurrence avec toutes les autres activités qui se trouvent à portée immédiate, par simple pression sur une icône.

Le combat est-il perdu ? Casati est convaincu que la tablette tend à phagocytter les livres tout comme le téléphone portable a largement fait reculer l'appareil photo. Le second appareil est meilleur technologiquement que le premier, mais celui-ci présente l'avantage insigne d'être toujours dans la poche. Donc, nul doute que l'on téléchargera de plus en plus de livres sur tablette.

En quoi cela constitue-t-il un problème ? « L'attention est notre principale ressource intellectuelle », et elle n'est pas illimitée. Si l'on veut que les hommes puissent continuer à réfléchir, il est indispensable de préserver cette forme de lecture irremplaçable qu'est celle qu'offre seul le livre papier, dans ce face-à-face exigeant entre un auteur déroulant sa pensée et un lecteur qui fait l'effort de la pénétrer. Ce qui exige mémorisation et, parfois, retours en arrière.

Autrement dit, c'est sa linéarité (l'existence d'un texte continu), sa capacité à développer l'attention, qui fait tout l'intérêt du livre papier. Sans compter qu'organiser des livres



dans l'espace d'une bibliothèque est un moyen cognitif efficace pour assurer le maintien en mémoire de ce qui a été lu. « Le livre est plus exigeant mais donne de meilleurs résultats à long terme. »

Roberto Casati ne cherche pas pour autant à bannir la lecture sur écran. D'ailleurs, ce qui le mobilise *in fine* est bien la lecture plus que le livre papier. Il reconnaît sans peine que certaines lectures trouvent davantage à s'effectuer sur écran, et qu'il y a lieu de développer la capacité à lire sur écran.

## Lire à l'école

« L'école nous a appris à lire ; elle doit aujourd'hui nous apprendre à lire beaucoup et en profondeur. » Que les habitudes familiales jouent un grand rôle dans l'attitude des enfants face à la lecture est un fait. Les études statistiques nous apprennent que ce sont les enfants dont les mères sont de grandes lectrices qui ont le plus de chances d'être eux-mêmes de grands lecteurs. Mais le rôle de l'école n'en est pas moins déterminant. Puisque la lecture papier est centrale dans notre civilisation, alors elle doit redevenir centrale au sein même de l'institution scolaire.

Si cette partie de l'ouvrage est probablement la plus stimulante, c'est parce que Roberto Casati y fait toute une série de propositions iconoclastes pour encourager la lecture à l'école. Il promeut « un mois de la lecture », pendant lequel la lecture deviendrait l'occupation principale. Donner aux enfants le droit inconditionnel de lire – le cas échéant en arrêtant une autre activité –, les encourager à s'immerger dans un livre, à lire de manière continue, leur permettre de découvrir qu'il est possible de lire un livre entier en un temps relativement court, tout cela est envisageable.

Il faut pourtant remettre en cause des schémas dominants, dans

lesquels la lecture se présente sous la forme d'une activité contrainte et délimitée dans le temps, ou ne porte que sur des fragments de textes qui finissent par ne plus faire sens pour les jeunes. Bref, pour développer l'imaginaire et la réflexion critique, il est essentiel que l'école donne toutes ses chances à l'évasion par la lecture. Quant aux bibliothèques publiques, elles peuvent également contribuer à cette promotion de la lecture-plaisir. Que l'on y dispose des canapés ! Que, mettant fin aux espaces impersonnels, l'on permette aux lecteurs de s'installer pendant plusieurs jours à une place personnalisée ! Et que l'on multiplie dans nos villes les bibliothèques d'échanges, où circulent librement livres offerts par les uns et par les autres !

Toutes ces propositions s'avèrent fort réjouissantes. Elles ne sembleront utopiques qu'à celui qui refuserait d'entendre que les initiatives qui ont déjà été prises rencontrent un réel succès.

## « L'intelligence numérique n'existe pas »

À ce stade de ses analyses, Casati explique qu'il est faux de considérer que les nouvelles générations seraient constituées de « natifs numériques ». Certes, il existe bien un savoir-faire numérique largement répandu chez les plus jeunes, mais ces habitudes de manipulation d'appareils ne créent pas une intelligence spécifique. Parce qu'« accéder à l'information ne signifie pas accéder à la connaissance », l'enjeu dans ce contexte renouvelé par les technologies demeure d'apprendre à réfléchir. Que les enfants sachent manipuler une tablette ne signifie pas qu'ils sachent pour autant le faire bien, c'est-à-dire combiner adéquatement les informations qui leur permettent de rentrer dans un processus d'apprentissage de

connaissances et de développer une capacité de réflexion critique.

Au passage, il relève que le *multitasking* tant à la mode est un mirage : on ne fait bien une tâche qu'en s'y dédiant entièrement, et de nombreuses études montrent que la dispersion de l'attention induite par la superposition d'activités simultanées rend les processus cérébraux bien moins efficaces.

## Pour une école comme « espace protégé »

Roberto Casati ne s'oppose nullement à l'usage de nouvelles technologies à l'école. Il reconnaît sans peine qu'elles améliorent l'apprentissage lorsqu'elles sont bien utilisées. Comment faire alors ?

En premier lieu, cet usage doit rester modéré, car le rendement des technologies numériques baisse au-delà d'un certain seuil. À cette aune, le tout numérique (cartable numérique, tableau électronique, fin de l'apprentissage de l'écriture scripturale) se trouve récusé.

Par ailleurs, il est indispensable de construire avec le plus grand soin les modalités d'insertion des technologies numériques dans le processus pédagogique. Les enseignants se trouvent en première ligne dans ce que l'auteur appelle le *design*. « On ne doit pas se focaliser simplement sur l'utilisation directe de technologies numériques en classe, mais sur les avantages indirects que procure un minimum de créativité dans l'utilisation de ces technologies. »

Enfin, l'école doit se garder de l'invasion numérique. « On devrait trouver très intéressant que les étudiants aillent à l'école pour faire aussi des choses très différentes de ce qui se fait habituellement dans la société. L'école a une longueur d'avance quant au contrôle de l'espace et du temps et on ne devrait pas gaspiller ce précieux capital. »

Face à tous ceux qu'angoisserait l'éventualité de ne pas former les jeunes au numérique, il va même plus loin : « Peut-être que la véritable force de l'école n'est pas de savoir s'adapter, mais de pouvoir créer des zones de tranquillité à partir desquelles on peut calmement observer l'évolution de la société. »

### Contre le vote électronique et le vote en ligne

Même si le livre, la lecture et l'école occupent l'essentiel de l'ouvrage, l'auteur expose également ses réflexions concernant le vote à l'ère numérique. Mais là où son propos s'était fait nuancé sur les réponses que l'école peut élaborer face au défi technologique, il se veut nettement radical sur la question du vote.

Pourquoi se méfier du vote électronique ? Aux yeux de Casati, le vote électronique présente deux faiblesses indépassables. D'une part, là où l'isoloir et l'urne constituent des techniques frustrées mais robustes pour garantir la confidentialité du vote, l'informatique ne permet pas, quelles que soient les protections mises en place, de garantir de manière absolue la confidentialité du vote. Cet aspect n'est pas qu'un

problème technique, il remet en cause la validité même du choix électronique, car la confidentialité est essentielle pour garantir le rapport de confiance entre l'électeur et l'État. D'autre part, le vote électronique ne permet pas le recomptage des bulletins de vote. Or, on a vu lors de l'élection de George Bush l'importance de ce recomptage en Floride. Au total, parce que le vote n'est pas « une simple compilation de bases de données », le vote électronique se trouve disqualifié à ses yeux.

Il en est de même du vote en ligne, au motif qu'il permet les pressions. Si nous nous trouvons à voter sur nos écrans, loin des isoloirs, le confort que nous gagnerons à ne pas avoir à nous déplacer vers un lieu de vote sera contrebalancé par notre vulnérabilité nouvelle aux pressions (celles de nos conjoints, celles de nos employeurs par exemple).

Au-delà, Casati souligne combien la préservation d'espaces de confidentialité et de délibération est indispensable à la sauvegarde du politique. Aussi, en 2006, la proposition de Dominique de Villepin, Premier ministre, de diffuser en vidéo les réunions hebdomadaires du Conseil des ministres, lui paraît totalement inadéquate. Elle n'a du reste pas eu de suite.

### Rester maîtres de nos vies

On peut contester telle ou telle analyse de Casati. L'essayiste est certainement marqué par sa génération, sa position d'intellectuel, et ses expériences d'enseignant. Ces marqueurs alimentent sa position de prudence là où d'autres pourraient expliquer qu'ils sont parvenus, par exemple, à développer avec succès une capacité de lecture de textes longs sur support numérique. Toutefois, on ne peut contester l'acuité de ses analyses, et toute la richesse qu'ouvre son obstination à faire le tri de manière pragmatique parmi les possibilités ouvertes par le numérique.

Ce qu'il appelle de ses vœux est bien que nous fassions, individuellement et collectivement, preuve de sens critique et de créativité pour nous approprier intelligemment ces nouveaux écrans qui nous entourent. Face à l'urgence, il trace une voie possible. C'est un service essentiel qu'il rend ainsi à ses lecteurs.



## LA LIBRAIRIE DU CITOYEN

29 quai Voltaire Paris 7<sup>e</sup>  
 tél : 01 40 15 71 10  
 du lundi au vendredi :  
 de 10h à 13h et de 14h à 18h

Accès :  
 Métro : Rue du Bac, Palais Royal, Tuileries  
 RER : ligne C - Musée d'Orsay  
 Bus : 24, 27, 39, 68, 69, 95  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

- droit ●
- économie ●
- international ●
- concours ●
- politique ●
- culture ●
- administration ●
- Europe ●

Dans un espace rénové,

- toutes les publications de la Documentation française et des Journaux officiels
- un vaste choix d'ouvrages d'autres éditeurs

La  
**documentation**  
 Française



*Les éditions des*  
**JOURNAUX OFFICIELS**

## Prochains numéros

- 383 Les transformations de la société
- 382 Économie et politiques de la culture

## Derniers numéros parus

- 380 La France peut-elle rester compétitive ?
- 379 La place de l'État aujourd'hui ?
- 378 Les classes moyennes dans la crise
- 377 La justice : quelles politiques ?
- 376 La société et ses violences
- 375 La finance mise au pas ?
- 374 L'environnement sacrifié ?
- 373 Fiscalité : à l'aube d'une révolution ?
- 372 La société numérique
- 371 Comment va la famille ?
- 370 Quelle V<sup>e</sup> République demain ?
- 369 La santé, quel bilan ?
- 368 L'école en crise ?
- 367 La France mondialisée
- 366 Pays riches, États pauvres
- 365 Les entreprises dans la mondialisation
- 364 La pensée politique, quels renouvellements ?

- 363 La pensée économique contemporaine
- 362 Les collectivités locales :  
trente ans de décentralisation
- 361 Comprendre les marchés financiers
- 360 État et sécurité
- 359 Les politiques économiques  
à l'épreuve de la crise
- 358 La protection sociale :  
quels débats ? Quelles réformes ?
- 357 L'économie mondiale :  
trente ans de turbulences
- 356 Les démocraties ingouvernables ?
- 355 L'économie verte
- 354 Liberté, libertés
- 353 Travail, emploi, chômage
- 352 La France au pluriel
- 351 Inégalités économiques, inégalités sociales
- 350 La science politique
- 349 Le capitalisme : mutations et diversité
- 348 Les politiques culturelles
- 347 Découverte de l'économie  
2. Questions et débats contemporains
- 346 La réforme de l'État

- 345 Découverte de l'économie  
1. Concepts, mécanismes  
et théories économiques
- 344 Le système éducatif et ses enjeux
- 343 Fiscalité et revenus
- 342 L'identité nationale
- 341 Mondialisation et commerce international
- 340 Les religions dans la société
- 339 Les services publics
- 338 Information, médias et Internet
- 337 Développement et environnement
- 336 Les valeurs de la République
- 335 Les politiques économiques
- 334 La justice, réformes et enjeux
- 333 La gestion des ressources humaines

À retourner à la Direction de l'information légale et administrative (DILA) – Service Abonnements 29-31, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07

# BULLETIN D'ABONNEMENT ET BON DE COMMANDE

### Comment s'abonner ? Où acheter un numéro ?

Sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)  
(paiement sécurisé).

Sur papier libre ou en remplissant  
ce bon de commande  
(voir adresse d'expédition ci-dessus).

En librairie, à la librairie  
de la Documentation française,  
29/31 quai Voltaire – 75007 Paris.

### Je m'abonne à *Cahiers français* (un an, 6 numéros)<sup>(1)</sup>

- France métropolitaine 51,00 €
- Tarif étudiants et enseignants (France métropolitaine) 42,00 €
- Europe 59,00 €
- DOM-TOM-CTOM HT 57,70 €
- Autres pays HT 66,80 €

Je commande un numéro de *Cahiers français* 10,00 €

Je commande le(s) numéro(s) suivant(s) :

Pour un montant de  € Participation aux frais de port<sup>(2)</sup> + 4,95 €

Soit un total de  €

- Par chèque bancaire ou postal à l'ordre  
du comptable du B.A.P.O.J.A – DF
- Par mandat administratif (réservé aux  
administrations)

Par carte bancaire N°

Date d'expiration

N° de contrôle

(indiquer les trois derniers chiffres situés au dos  
de votre carte bancaire, près de votre signature)

Raison sociale

Nom  Prénom

Adresse

(bât., étage)

Code postal  Ville  Pays

Téléphone  Courriel

Ci-joint mon règlement de  €

Date

Signature

<sup>(1)</sup>Tarifs applicables jusqu'au 31 décembre 2014

<sup>(2)</sup>Pour les commandes de numéro seulement

Informatique et libertés – Conformément à la loi du 6.1.1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et les rectifier en écrivant au département marketing de la DILA. Ces informations sont nécessaires au traitement de votre commande et peuvent être transmises à des tiers, sauf si vous cochez ici