



Ce texte est le fruit d'un travail collectif du groupe « Lasaire éco » coordonné par André Gauron et composé de Hugues Bertrand, Joël Decaillon, Jacques Freyssinet, Michel Fried, Bernard Gérin, Joël Maurice, Jean Louis Moynot et Jean Pierre Moussy. Il est une contribution au débat national « Quelle France dans dix ans ? », ouvert à la demande du Président de la République et du Premier ministre par le Commissariat général à la Stratégie et de la Prospective,

RÉSUMÉ

Le présent texte a pour objet d'identifier et d'interroger ce que Lasaire considère être les impasses dans lesquelles se trouvent aujourd'hui l'économie et la société française du fait de la poursuite d'objectifs, explicites ou implicites, qui ont « orienté l'action publique, guidé les anticipations et catalysé les énergies » : modèle productif à bas coûts et à produits et services bas de gamme, rendez-vous manqué avec la société du savoir et blocage de l'accès au bac général, cherté du logement et étalement urbain, modèle social écartelé entre son origine professionnelle et familiale et une évolution vers l'universalisme et l'individualisme, défaillances du dialogue social et de la négociation collective, enfin, une approche de l'Europe vue comme rempart à la mondialisation, de laquelle l'Allemagne s'emploie, au contraire, à faire un terrain de conquête industrielle. Au-delà de la formulation du diagnostic, le texte avance des objectifs alternatifs qui pourraient contribuer à structurer la France dans dix ans et la sortir de l'immobilisme et d'une certaine « préférence pour le déclin ».

Principaux objectifs préconisés dans la présente Note :

- 1) Élever prioritairement les résultats et les performances de nos systèmes d'éducation et de formation :
 - lutter plus efficacement contre le décrochage scolaire (petite enfance, primaire, collège),
 - relancer l'accès au bac général et technologique,
 - réformer en profondeur la formation professionnelle,
 - lutter contre l'illettrisme.
- 2) Sortir du modèle industriel *low cost* :
 - assurer la cohérence entre les 34 projets industriels et les 7 ambitions de la commission Innovation, mettre en place une offre de formation initiale et continue adaptée aux différents plans,
 - supprimer par étape les exonérations bas salaires,
 - réformer le crédit impôt recherche et mieux appuyer l'innovation.

- 3) Élaborer et mettre en œuvre un « plan logement » à la hauteur des besoins et favoriser la mobilité professionnelle :
 - agir sur le foncier,
 - relancer l'accès au logement social,
 - réformer les aides à l'accession à la propriété, aux investisseurs locatifs et les aides au logement,
 - suspendre les droits de mutation pour les victimes de suppression d'emploi et de fermeture de site.
- 4) Assurer le « vivre ensemble » :
 - assurer dans tous les quartiers la même présence des services publics (santé, éducation, transport, police...),
 - contenir l'étalement urbain (maîtrise foncière, plans d'urbanisme, transports collectifs).
- 5) Réussir la transition énergétique et technologique :
 - prendre en charge une partie des coûts de l'isolation de l'habitat,
 - préserver le pouvoir d'achat, développer l'emploi et renforcer la compétitivité du système productif.
- 6) Refonder le modèle social :
 - préserver le caractère public de la protection sociale,
 - séparer les régimes à base professionnelle (retraite) de ceux à base universaliste (famille et maladie),
 - réformer le financement de la branche famille et réfléchir à celui de la maladie.
- 7) Clarifier l'architecture du dialogue social et renforcer la négociation collective dans les branches et l'entreprise :
 - créer les conditions d'une anticipation de l'incidence des restructurations sur l'emploi,
 - clarifier le mode de production des normes sociales.
- 8) Reconstruire l'Europe :
 - partager avec l'Allemagne une vision commune de la mondialisation pour promouvoir une Europe du progrès,
 - construire les quatre socles du futur de l'Europe :
 - o Europe sociale : réviser les directives « services » et « travailleurs détachés », instaurer partout un salaire minimum, résorber le travail précaire,
 - o Europe financière : préserver le financement des entreprises dans le cadre de l'Union bancaire,
 - o Europe des solidarités territoriales : élaborer et mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire européen, assortie d'un système de transferts permettant d'assurer une réelle « convergence dans le progrès »,
 - o Europe politique : construire un socle démocratique qui permette un partage des souverainetés nationales dans les domaines de la sécurité (défense, contrôle des frontières, police...),
 - accepter qu'il y ait deux Europes : une Europe politique unie sur un ensemble de compétences régaliennes avec des frontières définies et une Europe diluée autour d'un vaste marché.

LA FRANCE DANS DIX ANS : LES DÉFIS À RELEVER

Le futur n'est pas une projection du présent ; il en est la contestation. Comprendre les impasses auxquelles des choix structurants ont conduit la société française est le préalable à tout exercice de prospective. Comme le souligne la contribution au séminaire gouvernemental du 19 août 2013 sur « Quelle France dans dix ans ? » dès ses premières phrases, la fixation d'un objectif fut-il « lointain » au point de risquer d'apparaître « irréaliste », « oriente l'action publique, guide les anticipations et catalyse les énergies ». Il importe donc en premier lieu d'identifier et d'interroger de tels objectifs. Mais à côté d'objectifs explicites, existent aussi des objectifs implicites qui résultent souvent de choix anciens jamais remis en cause et qui doivent tout autant être interrogés pour savoir si les objectifs poursuivis autrefois sont toujours en adéquation avec les évolutions présentes et plus encore souhaitables pour l'avenir.

Les crispations qui alimentent aujourd'hui le sentiment de déclin et le pessimisme des français ont pour première cause la désindustrialisation qui affecte des territoires entiers et bouche l'horizon. La France a la nostalgie des « trente glorieuses » dont la croissance nourrissait le plein emploi et finançait la protection sociale. Faute d'un travail de deuil, elle ne parvient pas à penser son avenir dans le monde contemporain. Cette note n'a pas cet objet, même si ce travail est incontournable. Elle se propose de réagir aux textes proposés par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Leur qualité et nos points d'accord ne sauraient, en effet, masquer leurs impasses sur des questions essentielles. Penser la France dans dix ans, c'est aussi identifier les choix qui avec le temps se sont révélés erronés et dont l'abandon conditionne la possibilité même d'un futur de prospérité et d'épanouissement.

1. EN FINIR AVEC UN MODÈLE PRODUCTIF À BAS COÛTS

La France n'est pas en déclin, n'en déplaise aux pessimistes de tout poil, mais faute de penser la mutation du monde dans lequel elle est immergée, elle s'enfonce dans une spirale dévastatrice. Comme toute mutation, celle-ci détruit de l'ancien en même temps qu'elle construit du nouveau. Elle détruit d'abord des emplois occupés parfois depuis de longues années, souvent dans des métiers exercés depuis plusieurs générations qui bornaient ainsi l'horizon ; quand elle ne détruit pas l'emploi, elle détruit ou transforme les process et les modes de travail et les qualifications qui s'y attachent et pose des exigences nouvelles auxquelles certains ne parviennent pas à s'adapter faute d'y avoir été préparés. A travers l'emploi, c'est aussi une région qui est touchée au cœur, comme hier la Lorraine et aujourd'hui la Bretagne et pour ceux dont la « vie au pays » était toute leur vie, la perte de l'emploi signe la fin d'un monde avec peut-être au bout la nécessité d'un départ qui sera vécu comme un exil forcé.

1.1. UNE MUTATION SOCIALE QUI NE DOIT RIEN À LA MONDIALISATION

La mutation n'est pas une réalité nouvelle, mais le contexte dans lequel elle se produit est très différent de celui qui accompagna les « trente glorieuses ». L'absence de croissance et le chômage ne sont pas les seules différences. Le passage de la ferme à l'usine – dont de nombreuses se sont installés en milieu rural – ne nécessitait pas de compétences particulières et avec le bagage scolaire de l'époque, celui du brevet, les emplois d'employés accueilleraient en masse celles et ceux que l'exode rural poussait vers les villes. Quitter la ferme, c'était

entrer dans la modernité et profiter d'une certaine forme d'ascension sociale. Plus tard, vers la fin de cette période, un mouvement identique s'est produit au sein du monde industriel avec le basculement vers les emplois de techniciens. Alors que le malthusianisme a freiné le développement de l'enseignement secondaire jusqu'aux années quatre-vingt, la France a connu une formidable mutation sociale qui a été vécue comme une ascension sociale. Depuis vingt ans, alors même que le système éducatif était remis en mouvement pour permettre à 80 % d'une classe d'âge d'accéder au bac (contre 34 % en 1980), les structures sociales se sont figées. Si la catégorie des cadres continue de progresser dans l'ensemble de l'emploi, elle n'est plus le formidable moteur de la promotion sociale qu'elle fut dans les années 60-70.

De plus, la formation qui jouait un rôle faible hier, notamment dans le basculement dans le monde des employés, est devenue un enjeu majeur pour simplement tenir les positions des parents. Là où le brevet suffisait, le bac est à *minima* requis et le master a remplacé la licence pour qui veut accéder à des emplois qualifiés. A la différence d'hier, un niveau de formation supérieur à celui atteint par les parents n'est plus synonyme d'élévation sociale mais s'accompagne au contraire dans de nombreux cas d'une régression dans la hiérarchie sociale. L'élévation du niveau de formation va ainsi de pair avec un fort sentiment de déclassement dans une partie au moins de la population. La compétition scolaire s'en trouve exacerbée, et ce dès le plus jeune âge, et fait de l'école une source de frustrations pour de nombreux jeunes plutôt que d'épanouissement.

La mondialisation comme la construction européenne, dont certains font la cause de tous les maux des Français, n'ont que peu à voir avec ces évolutions. La révolution technologique, sans cesse renouvelée depuis trois décennies avec l'arrivée des technologies de la communication, a plus impacté les formes d'emploi que la mondialisation, c'est-à-dire notre ouverture aux échanges internationaux, et l'émergence progressive de nouvelles puissances économiques qui offrent autant d'opportunités de nouveaux marchés (pour qui sait les servir) que de concurrents. Comme l'indique le texte de synthèse du CGSP « Quelle France dans dix ans ? », « la France ne sait pas dans quel sens aller » et hésiterait entre un modèle allemand de reconquête industrielle et un modèle anglais de services échangeables à haute valeur ajoutée pour finalement plaider pour « une combinaison originale de l'un et l'autre » (p. 24).

1.2. LE CHOIX DES BAS SALAIRES ET DU MOINDRE EFFORT

La réalité est très différente : la France a opté pour une industrie et des services à bas coûts et faibles qualifications à l'aide d'exonérations massives de cotisations sur les bas salaires et parfois de subventions. Ce modèle est aujourd'hui en faillite dans l'industrie comme dans l'agriculture tandis que les services automatisent allègrement et chassent les caissières, symboles de l'emploi peu qualifié. Ce modèle n'est pas seulement victime de la concurrence de pays à coûts encore plus faibles que les nôtres, il l'est encore plus par ceux plus haut de gamme dont les produits répondent mieux aux attentes des consommateurs nationaux comme étrangers. Malgré un crédit d'impôt recherche coûteux (près de 5 Md€ par an) que n'ont pas nos concurrents, l'effort d'innovation des entreprises françaises reste insuffisant et trop concentré sur les grandes entreprises. Trop centrée sur le marché français, la majorité des entreprises n'ont pas la taille critique pour exporter et innover. *L'option* n'est pas comme le propose le CGSP entre une industrie ou des services à haute valeur ajoutée, mais *entre la poursuite d'un modèle bas-coûts et bas de gamme et la sortie par le haut de ce*

modèle. Il est étrange que le texte n'en dise pas un mot ! Mais peut-on inventer la France de demain sans s'interroger sur les implications de ce choix structurant repris depuis le milieu des années 90 par tous les présidents et gouvernements successifs ?

Au fil du temps, les justifications des exonérations sur les bas salaires ont varié, depuis l'objectif d'alléger les charges sur les industries de main d'œuvre, notamment le textile, concurrencées par les pays émergents, jusqu'à la compensation de la surévaluation du SMIC par rapport à la productivité d'une main d'œuvre non ou peu qualifiée, en passant par la compensation du surcoût de la mise en place des 35 heures. Dans un contexte de fort chômage, la justification de la pérennité de la mesure et de son amplification permanente s'est finalement arrêtée sur la plus forte élasticité de l'emploi à une baisse du coût salarial. De toutes les mesures en faveur de l'emploi – emplois sauvegardés ou créés –, les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires ont été jugées les plus efficaces. C'est le même argument qui a été repris lors des arbitrages sur le CICE (qui élargit toutefois le seuil à 2,5 smic) qui, conçu à l'origine comme un moyen de doper la compétitivité de l'industrie, a été au final transformé en une énième mesure en faveur des bas salaires.

Quand le chômage de masse sévit et s'installe durablement, comment ne pas être séduit par un tel argument ? Mais les promoteurs de la mesure, et en premier lieu les responsables politiques auraient dû s'interroger sur ses implications à long terme. Par rapport aux exigences de choix alternatifs, les exonérations sur les bas salaires sont d'abord celui du *moindre effort*. Cette politique prend acte du faible niveau de qualification de la main d'œuvre française et plutôt que de mettre en place les formations nécessaires, la baisse du coût salarial adapte celui-ci au niveau supposé de la productivité du travail des intéressés. La situation de la main d'œuvre de l'époque était, il est vrai, préoccupante : en 1991, les deux tiers des actifs avaient au mieux un CAP, un BEP ou le brevet et un tiers était sans diplôme ou pour les plus âgés avaient le certificat d'études ; en 2005, ils étaient encore plus de un sur deux (56 %) dans ce cas. Plus grave encore, la France compte 3,1 millions de personnes illettrées (chiffres 2011), soit 11% de la population active (et 9 % de la population active en emploi) dont 2 millions ont été scolarisés en France. Si l'illettrisme est deux fois plus important chez les 50 – 59 ans que chez les 18 – 29 ans, (20 % contre 10 %) ¹, ce taux élevé explique les très grandes difficultés des plus âgés à retrouver un emploi en cas de fermeture de leur usine ou d'un plan social et les non moins grandes difficultés des jeunes illettrés à s'insérer dans l'emploi.

Certes, les compétences ne s'acquièrent pas que par la formation initiale et la formation en entreprises devrait jouer un rôle plus actif dans l'évolution des qualifications, mais la formation initiale, comme le souligne le CGSP, est devenue de plus en plus déterminante. Deux raisons à cette situation : la double peine que subissent les moins qualifiés qui accèdent peu à la formation continue et ne se voient pas offrir de parcours professionnels valorisant les compétences acquises, à la différence de ce que pratique l'Allemagne – en témoigne le non renouvellement des négociations sur les qualifications au niveau des branches depuis celle de 1975 -. Dès lors, le diplôme initial a pris un poids prépondérant et fait obstacle à la promotion professionnelle dans les entreprises. A mesure que le bac devenait la norme de l'accès à l'emploi, le faible nombre d'actifs ayant au moins le bac a constitué un véritable goulot d'étranglement pour les entreprises françaises qui peinent à trouver les compétences dont elles ont besoin. Malgré la généralisation du secondaire initiée sous la présidence de François

¹¹ Nicolas Jonas, *Pour les générations les plus récentes, les difficultés des adultes diminuent à l'écrit, mais augmentent en calcul*, INSEE première, décembre 2012.

Mitterrand, à partir de 1985, moins d'un actif sur deux (44 %) était bachelier en 2005 et seulement un sur quatre (27 %) diplômé du supérieur contre respectivement 22,5 % et 12,5 % en 1983. En dépit des progrès réalisés, ces chiffres qui restent très insuffisants pour répondre aux besoins en compétences des entreprises.

Au lieu de s'attaquer à ce problème pourtant crucial, les gouvernements, (mal) conseillés en cela par les économistes, ont cru bon d'adapter les emplois aux qualifications effectives en subventionnant massivement les emplois non qualifiés : l'Etat y consacre aujourd'hui plus de 40 Md€(exonérations bas salaires et CICE). Certes, l'Allemagne dispose aussi d'emplois à bas coûts avec les *minijobs* créés par le gouvernement Schröder et les possibilités offertes par la directive sur les salariés détachés – c'est la principale cause de la très faible progression du coût salarial en Allemagne – Mais d'une part, le coût budgétaire en est très faible (ce sont les salariés qui en supportent le coût) et, d'autre part, ces mesures profitent à l'industrie alors que les exonérations bas salaires comme le CICE en France profitent dans leur grande majorité à la grande distribution, au BTP et aux services aux personnes.

1.3. SE DONNER LES MOYENS DE LA RECONQUÊTE INDUSTRIELLE

Si la France veut demain redevenir une grande nation industrielle et devenir une nation exportatrice de services à haute valeur ajoutée ou, tout simplement, faire sa place dans une économie dominée par la connaissance, il y a urgence à sortir d'un modèle low cost. Or, le CGSP, pour mieux écarter l'option industrielle, souligne que « refaire de la France une puissance manufacturière impliquerait des choix lourds et un effort conscient et très substantiel de modification du partage entre l'industrie et les secteurs abrités ». En faisant le choix d'appuyer *34 plans industriels* et en soutenant « *les sept ambitions* » de la commission Innovation que préside Anne Lauvergeon, le gouvernement semble avoir choisi l'option de la « nouvelle France industrielle »². Ces démarches ne sont pas exemptes de critiques. On cherche en vain la cohérence entre ces propositions marquées par un fort biais technologique par rapport à une approche « client » et par l'absence de prise en compte des besoins de formation initiale et continue pour lever le verrou des compétences. Mais surtout, pour l'instant, le gouvernement ne s'est pas donné les moyens de l'ambition affichée.

Le « choc de compétitivité » annoncé l'an dernier n'a pas eu lieu : le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) cible à nouveau services et grande distribution au lieu de l'industrie ; le crédit d'impôt recherche (CIR) n'a pas été réformé malgré les critiques dont il fait l'objet du fait d'un coût élevé pour une efficacité faible ; en l'absence d'une réforme du financement de la sécurité sociale, le travail qualifié supporte le poids des exonérations bas salaires et est surchargé socialement par rapport à nos concurrents ; enfin, malgré les facilités de financement offertes aux banques par la BCE, les entreprises ont du mal à se financer... Du coup, les marges des entreprises industrielles restent trop faibles pour soutenir l'effort nécessaire d'investissement et d'innovation. Les « choix lourds » mentionnés par le CGSP sont connus : redéfinition du CICE, réforme du CIR, réduction drastique des exonérations bas salaires (à 1,2 SMIC) et suppression des cotisations familiales selon un calendrier annoncé à

² Sur l'industrie, voir les trois cahiers de Lasaire ; n° 32 « Le retour des politiques industrielles », n° 42 « *Susciter une nouvelle ambition industrielle pour la France* » et n° 47 « *Réindustrialiser notre pays, quelle méthode ?* » ainsi que la note à paraître fin novembre sur les 34 plans industriels

l'avance, mise en place de financement bancaire à bas taux..., toutes réformes que le gouvernement s'est jusqu'ici refusé à entreprendre.

2. LE DÉFI DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE

La loi du 9 juillet 2013 a jeté les bases d'une refondation de l'école. Il était temps. Depuis plusieurs années, les rapports sur l'état de l'école sonnaient l'alarme (voir notamment le rapport du Haut conseil de l'éducation sur l'école primaire) et les comparaisons internationales des tests PISA soulignent année après année le recul des apprentissages scolaires des jeunes. Certes, depuis les années quatre-vingt des progrès sensibles ont été réalisés, mais les résultats du système éducatif français restent très en deçà de ceux qu'une grande puissance mondiale se doit d'obtenir. En 1980, 70 % des jeunes sortaient avec au mieux un CAP ou un BEP et 39 % avaient au plus leur brevet ; en 1990, ils étaient encore 50 % et 30 % ; en 2008, ils sont encore 22,5 % au niveau CAP-BEP et 7,5 % sans diplôme. La non-maîtrise de la lecture repérée aux journées de la défense et de la citoyenneté touche 10 % des jeunes (chiffres 2012) dont 4,4 % ont de graves difficultés qui les assimilent à l'illettrisme. Les garçons sont plus touchés que les filles (11,5 % contre 8,3 % et 5 % contre 4 % sont illettrés). Dans les départements d'outre-mer, le taux dépasse les 30 % et est proche des 50 % en Guyane. Or, l'illettrisme nourrit l'échec et le décrochage scolaires avant de faire obstacle à l'accès à l'emploi.

2.1. LE RENDEZ-VOUS MANQUÉ AVEC LA SOCIÉTÉ DU SAVOIR

Pourtant dans le même temps, le nombre de bacheliers dans une génération a nettement progressé puisqu'on est passé de 26 % en 1980 à 77 % en 2012. Mais ce progrès est en trompe l'œil : après le bond des années 80, les lycées généraux et technologiques ont refermé leurs portes. Le taux d'accès au bac général qui double entre 1980 et 1992 (il passe de 26 % à 50 %), s'est stabilisé depuis à ce niveau : dans une génération, on ne compte que 36 % de bacheliers généraux et 18 % de bacheliers technologiques. Toute la progression vers le bac repose sur le lycée professionnel auquel tous les efforts sont demandés : créée en 1985, le bac professionnel permet à 5 % d'une classe d'âge d'accéder au bac pro en 1990 ; ils sont 17 % en 2009 et 24 % en 2012 (suite à la réforme du bac pro en trois ans). Si les bacheliers professionnels sont de plus en plus nombreux à poursuivre leurs études dans le supérieur, il suffit de regarder leur (faible) taux de réussite pour comprendre que leur accès croissant au bac ne suffira pas à porter 50 % d'une classe d'âge à un diplôme du supérieur. Il va donc falloir à nouveau rouvrir les portes des lycées généraux en mettant l'accent sur la scolarité des garçons et ce dès le primaire et le collège : si les filles sont 42 % dans une génération à obtenir un bac général les garçons ne sont que 31 % : 11 points d'écart. Mais qui s'en inquiète ?

La France des années 1990 – 2010 a ainsi manqué son rendez-vous avec la société du savoir. Les raisons en sont profondément culturelles. La réforme des années 1980 n'a pas modifié le caractère élitiste de notre système. Derrière la façade méritocratique, se joue une reproduction sociale dénoncée depuis longtemps mais qui non seulement perdure mais s'est renforcée ces trois dernières décennies. Les constats ponctuels des différentes notes du CGSP qui pointent que la France est le pays où l'école « parvient le moins à limiter l'incidence de l'origine socio-économique et ethnique des parents sur la réussite scolaire » ou encore que « son système de formation initiale comme continue fige les destins professionnels » sont à ce

égard insuffisants. Il manque de prendre la question de l'école à bras le corps et pas seulement d'amener des jeunes des banlieues vers Sciences Po ou les classes préparatoires, même si cet effort est méritoire. C'est toute l'organisation scolaire qu'il faut interroger, de la maternelle au lycée. A l'horizon de 2025, la situation actuelle n'est ni acceptable du point de vue de l'épanouissement et de l'accès à l'emploi des jeunes ni viable pour faire monter en gamme le système productif que ce soit dans l'industrie ou les services.

3. PEUT-ON VIVRE ENSEMBLE SANS REPENSER L'HABITAT, LA VILLE ET LES TRANSPORTS

À l'horizon 2025, la France sera encore plus urbaine qu'elle ne l'est aujourd'hui. La compétitivité économique y pousse. Les villes sont des centres de ressources humaines, intellectuelles, financières, commerciales, d'infrastructures et d'équipements collectifs. Elles tendent à concentrer les activités qui nécessitent de mobiliser simultanément l'ensemble de ces ressources. Mais les villes peuvent être très différentes d'un point de vue spatial, social comme économique. L'urbanisation s'est développée en France sur le modèle américain de l'étalement avec une différence importante toutefois : l'espace disponible n'est en rien comparable. En outre, elle est allée de pair avec une raréfaction de l'espace agricole et a poussé de ce fait à une plus grande intensification de l'agriculture sans aller toutefois jusqu'à l'avènement d'une agriculture industrielle comme on l'observe dans les pays du nord de l'Europe et de plus en plus en Allemagne. L'accession en propriété de la maison individuelle a accompagné ce mouvement au point de réduire la densité de population au km² d'un tiers par rapport aux années soixante (cf. note contribution au séminaire du gouvernement p. 19). Et malgré cela, une grande partie des français ne parvient plus à se loger à un prix raisonnable.

3.1. AFFRONTER LA QUESTION DU LOGEMENT

Question essentielle, la question du logement est sous-estimée dans le constat, le diagnostic comme dans la problématique du CGSP. Le constat devrait relever beaucoup plus fortement qu'une simple allusion au prix du foncier (Quel modèle productif ? p.7) que le coût du logement est exorbitant et pèse sur le niveau de vie. Il constitue une cause profonde de la pression à la hausse des salaires, qui est évoquée fugitivement dans « Quelle France dans 10 ans » (p. 14 et 17) à propos de la compétitivité. Le coût du logement est en rapport direct avec l'insuffisance d'offres de logements à prix abordables qui induit une proportion inacceptable de « mal logés » (cf. rapports de la Fondation Abbé Pierre). La question du logement constitue une différence majeure avec l'Allemagne, qui risque d'aller en s'aggravant du fait des évolutions démographiques et de structures familiales divergentes. Les notations éparpillées dans le texte du CGSP soulignent en creux que la question du logement n'est pas perçue comme décisive et donc n'est pas prise à bras le corps, avec une attention particulière qui devrait être apportée au logement social, maillon essentiel pour les jeunes, les faibles revenus, tous ceux qui n'ont pas ou pas encore « l'apport personnel » et le cautionnement exigés pour accéder à la propriété. L'ensemble des aides au logement comme les réductions d'impôt accordées aux investisseurs-locataires (réductions Scellier, Duflot...) aussi coûteuses qu'inflationnistes doivent être totalement revues pour contribuer à faire baisser les prix plutôt qu'à entretenir leur hausse. On n'en prend pas pour l'instant le chemin.

Outre la pression sur le pouvoir d'achat, le logement est aujourd'hui un obstacle à la mobilité professionnelle. Pour celles et ceux qui sont victimes des suppressions d'emploi et de

vagues successives de plans sociaux, leur logement est souvent le seul patrimoine qu'ils possèdent et qui n'est pas toujours fini de payer. Partir suppose de pouvoir trouver à se reloger dans des conditions pas trop onéreuses et, pour les propriétaires, de pouvoir vendre sans perte pour pouvoir achever de rembourser la banque. Or, outre les droits de mutation qui pèsent sur la revente d'un logement, suppression d'emplois et fermeture de sites impactent la valeur des biens et rendent leur revente plus difficile. Pour continuer d'habiter au pays, il faut aussi pouvoir continuer d'y travailler. Tant que la crise du logement ne sera pas résolue et que les suppressions d'emploi ne seront pas accompagnées au plan du logement, la mobilité professionnelle restera réduite, comme le montre une étude récente de la direction du Trésor³, et les crispations devant les mutations professionnelles fortes.

3.2. LE VIVRE ENSEMBLE DANS LES VILLES

L'urbanisation à la française a une autre conséquence : « l'étalement des villes est source de dégradation de l'environnement et de congestion des réseaux de transports ». Les classes moyennes intermédiaires y ont trouvé un moyen de s'échapper des banlieues HLM des années 60 – 70 et d'aller chercher plus loin un meilleur cadre de vie malgré leur éloignement de leur lieu de travail. Le faible coût (relatif) de l'essence et du fuel (utilisé dans le chauffage) ainsi que du foncier dans les zones alors peu urbanisées a longtemps favorisé ce mouvement. Leur renchérissement progressif depuis près de deux décennies rend aujourd'hui ce modèle insoutenable. L'amélioration, voire la création là où il n'existe pas, de transports collectifs ne fera que déplacer le problème l'engorgement des transports de la route vers celui du rail.

L'étalement urbain a aussi une autre dimension : il vise à contourner la banlieue et ses barres d'immeubles qui ont incarné le confort moderne dans les années de leur construction (années soixante / soixante-dix), avant d'être délaissées pour y entasser les vagues d'immigrants que réclamait le travail à la chaîne de l'époque puis plus tard ceux qui fuyaient la misère et les violences de leur pays. Les sociétés d'HLM n'ont pas su faire face à cette mutation de population et à l'appauvrissement des locataires. Mal construits, mal entretenus, les immeubles se sont dégradés, tandis que dans le même temps, l'insuffisance de moyens de communication et de services publics contribuait à l'exode des premiers occupants. Les tentatives d'urbanistes et d'architectes des années Mitterrand de repenser la banlieue sont restées sans lendemain et la rénovation urbaine sous l'égide de l'ANRU s'est concentrée sur une rénovation du cadre bâti (destruction de barres et tours) sans traiter le problème dans son ensemble (accès aux services collectifs, aux transports, etc...). Entre les centres villes et les zones pavillonnaires, des zones dégradées se sont enkystées qui, livrées à elles-mêmes, sont devenues des zones de non droit où prospèrent la drogue, les trafics en tous genres, un haut niveau de chômage et finalement la violence.

À l'horizon de dix ans, l'urbanisation ne pourra pas se poursuivre sur le même modèle que celui des trente dernières années. Traiter de « croissance soutenable » sans y traiter de la ville comme le fait le document consacré à ce thème est chose étrange. L'enjeu n'est pas d'abord écologique comme le laisse penser la seule référence à la dégradation de l'environnement (p. 19). Il est d'abord politique, social et économique. On ne peut promouvoir le « vivre ensemble » sans reconquérir l'espace urbain, tout l'espace urbain et pas

³ Nicolas Costes et Sabrina El Kasmi, *Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils les appariements sur le marché du travail ?*, Lettre Trésor Eco, n° 116, Septembre 2013.

seulement le périurbain parce que le coût de l'éloignement serait devenu prohibitif. Peut-être faut-il commencer par éviter une confusion qui consiste à assimiler politique des banlieues et politique de l'immigration.

La politique de la ville ne peut pas se construire à partir de l'origine des populations. Elle doit se penser en termes d'urbanisme, de services publics, de sécurité, de relations au savoir, au travail comme aux loisirs. De ce point de vue, les problèmes des banlieues ne sont guère différents de ceux du périurbain et la nature de la population ne devrait pas conduire à s'intéresser plus aux seconds qu'aux premiers. Le pacte républicain qui doit sous-tendre la politique de la ville suppose que les problèmes urbains soient traités à fond, que les services publics (santé, école, transports, police... soient partout présents et que la sécurité soit assurée indépendamment de l'origine ethnique de la population. Que l'on applique ce principe dans toutes ses dimensions et on réintroduira partout de la mixité. C'est cela et rien d'autre le « vivre ensemble »

3.3. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET TECHNOLOGIQUE

La question urbaine devrait être aussi le point de départ de la transition énergétique. Il est temps dans ce domaine de changer d'approche et de cesser de l'aborder à partir des seules questions énergétique et climatique. Les énergies alternatives ne seront jamais qu'une partie de la solution et plutôt que de mobiliser des milliards d'euros dans la recherche sur le stockage de l'électricité, il serait socialement plus utile et moins coûteux de consacrer ces sommes à rénover et mieux isoler l'habitat. Alors que des quartiers entiers se paupérisent, il est difficile d'imaginer que les économies d'énergie à réaliser se soldent par une amputation du pouvoir d'achat des ménages. C'est l'inverse qu'il faut viser. La collectivité devrait donc prendre en charge les actions nécessaires et la question de l'étalement ou non de l'habitat est au cœur des choix qui devront être opérés. Cela suppose une réflexion sur les moyens. La fixation d'un prix du CO₂, bien difficile à définir, que ce soit par un marché de quotas ou par la taxation, montre les limites de son efficacité. L'idée que le marché puisse réguler les émissions de CO₂ est tout aussi inopérante que de croire que le marché régule la finance. Le marché n'a pas cette capacité parce que c'est un mécanisme aveugle.

La transition énergétique n'est toutefois que l'une des dimensions de la transition technologique et des modes de vie que connaissent nos sociétés. Comme toujours, la pression sur les prix des matières premières et de l'énergie qu'exerce le développement des pays émergents, qui restera tiré, fut-ce à un rythme moindre que celui de ces dernières années, par les immenses réserves de main d'œuvre dont ils disposent, modifiera en profondeur les façons de produire et de consommer. Le propre de l'économie capitaliste est sa capacité d'adaptation. Cette adaptation se fera-t-elle dans le sens d'une prise en compte des questions écologiques ? Rien n'est moins sûr. Mais l'inverse ne l'est pas davantage. Tout dépendra de notre capacité collective à créer un consensus sur les objectifs de cette transition et sur les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Les conditions du consensus sont au nombre de trois : préserver la pouvoir d'achat, développer l'emploi, renforcer la compétitivité du système productif et en premier lieu de l'industrie. Toutes les mesures devraient être évaluées à cette aune.

4. FAUT-IL REFONDER LE MODÈLE SOCIAL SUR L'INDIVIDU D'UN CÔTÉ, LA NÉGOCIATION DE L'AUTRE?

Selon le CGSP, le modèle social français aurait atteint ses limites, jugé à la fois « coûteux et à l'efficacité relative au regard des dépenses engagées » et donc des financements publics mobilisés ; il serait « peu lisible et sa soutenabilité sociale est mise en doute » (cf. Quel modèle social ? p. 4 et 7). La critique n'est pas nouvelle. Depuis plus de trente ans, elle est même récurrente. Pierre Rosanvallon⁴ et Alain Minc, dans des optiques différentes (opacité du système pour l'un, anti-redistribution pour l'autre), ont été parmi les premiers à la formuler. Deux arguments sont régulièrement avancés : le niveau élevé des dépenses, donc des prélèvements, et l'insuffisante redistribution d'un système qui favorise plus les classes moyennes que les milieux défavorisés. A rebours de ce second argument, le modèle social se voit reprocher par la droite de favoriser l'assistanat. Plutôt que d'être inlassablement repris, sondage d'opinion à l'appui, ces arguments demandent à être questionnés.

4.1. DES PRINCIPES D'ORIGINE DE LA PROTECTION SOCIALE...

Et d'abord, qu'est-ce que le « modèle social » français ? Le modèle d'origine ou le modèle actuel ? Leurs fondements ne sont pas en effet totalement les mêmes. Le modèle de « sécurité sociale » construit au lendemain de la seconde guerre mondiale avait un double fondement : le travail salarié et la famille. L'objectif était en effet de compenser la perte de revenu que subissait le salarié dans certaines circonstances et les charges nouvelles créées par sa situation familiale. Les prestations versées – essentiellement, allocations familiales, indemnités journalières de maladie et retraites, la dépense de soins étant alors marginale – étaient la contrepartie d'un prélèvement exclusivement assis sur les salaires. Les commerçants, industriels, professions libérales comme les agriculteurs s'en étaient tenus à l'écart et n'ont rejoint la sécurité sociale qu'à partir des années cinquante au sein d'institutions distinctes. Travail mais aussi famille en étaient au fondement : la femme étant supposée rester au foyer pour élever les enfants du ménage, le salariat ouvrait des droits en même temps au salarié et à sa femme et ses enfants en tant qu'« ayants droit » et garantissait à la femme une quote-part de la retraite de son époux (pension de réversion).

La famille reste aujourd'hui encore le fondement du modèle social français tout comme elle est celui de l'impôt sur le revenu. La seule exception concerne alors l'assurance chômage, créée en 1958 comme une organisation distincte, qui repose également sur le travail mais ne prend pas en compte la famille. Ni le développement du salariat féminin ni la montée progressive de l'individualisme au sein de la société n'y ont rien changé. L'attachement au modèle familial reste omniprésent dans la société française comme le montre les levées de bouclier que soulève la moindre atteinte au *principe* du quotient conjugal et familial en matière d'impôt (seul le second a vu son avantage réduit). En matière de retraite, la question n'est jamais évoquée alors même que les situations sont extrêmement inégalitaires selon les régimes en matière de pension de réversion (versée sous conditions de ressources dans le régime général mais pas pour les fonctionnaires ni dans la plupart des régimes complémentaires) ou de majorations accordées au titre des enfants et qui, du fait de décisions européennes doivent être accordées aux deux parents au nom de l'égalité homme – femme et

⁴ Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat providence*, Le Seuil, 1981 ; Alain Minc, *La machine égalitaire*, Grasset, 1987.

pas seulement à celle ou celui qui a subi une perte de durée de cotisation et de salaire du fait des enfants. Pour qui s'intéressent aux effets redistributifs du système social, il y a là matière à étude et sans doute à réforme.

4.2. ... À CEUX D'AUJOURD'HUI

Le modèle social actuel n'est plus exclusivement celui-là. A partir de 1978, le lien avec le travail a été rompu pour les allocations familiales – le principe en est posé par une loi de 1975 - et en matière de maladie, avec l'intégration à l'un ou l'autre des régimes des personnes non affiliées – loi de décembre 1974 et création de la CMU en 1999. Il fait disparaître en partie dans ces deux domaines le fondement familial du modèle social au profit de droits attachés à l'individu. Un principe universaliste s'est ainsi substitué au principe originel d'activité salariée à mesure que, d'une part, la politique familiale évoluait avec les majorations au 3^{ème} enfant avant de chercher, à partir des années 80, à concilier vies familiale et professionnelle et, d'autre part, que la prise en charge de la dépense de soins devenait le cœur de l'assurance maladie. Nul ne conteste aujourd'hui le bien-fondé de ce principe d'universalité des droits en matière de famille et de maladie.

Le malaise vient du fait que ce basculement vers une logique universaliste s'est affirmé simultanément avec une autre évolution du modèle social en direction de la lutte contre la pauvreté qui réintroduit une forte dimension familiale dans les allocations servies. En 1941, avant même la naissance de la sécurité sociale en 1945, une prestation avait été créée pour les personnes âgées n'ayant jamais ou insuffisamment cotisé : le minimum vieillesse, intégré ensuite aux régimes de retraite et plusieurs fois réformé depuis. Pour les prestations familiales, le tournant est pris en 1972 par le gouvernement Chaban-Delmas qui amorce leur « modulation » en direction de différents publics (orphelins, handicapés, mères reprenant une activité, familles à faibles revenus...). Des prestations sous condition de ressources voient ainsi le jour ou sont renforcées dans le cas de l'allocation logement. En matière de maladie, la création de la CMU ne fait pas qu'affilier l'ensemble de la population à l'assurance maladie, elle offre une couverture complémentaire gratuite aux personnes à très faibles revenus. Enfin, la création du RMI (revenu minimum d'insertion) transformé ensuite en RSA (revenu de solidarité active) introduit une allocation-balai qui vise à garantir à chacun un minimum de ressources en toutes circonstances, en contrepartie d'un engagement de réinsertion mais qui reste très théorique. Bien évidemment, aucun parti n'oserait proposer de remettre en cause ces différentes allocations, mais la démagogie aidant, la légitimité des bénéficiaires est mise en doute à travers notamment la dénonciation de l'assistantat et des fraudes aux allocations.

Ce malaise se nourrit aussi de la façon dont le financement des prestations est assuré. Si les cotisations sur les salaires ne sont plus la seule source de financement, elles sont loin de ne financer que des prestations liées à une activité professionnelle. Ainsi, la CSG (contribution sociale généralisée), assise sur l'ensemble des revenus, créée en 1991, avait été pensée à l'origine en lien avec la généralisation des allocations familiales, et devait donc se substituer aux cotisations familiales. A partir de 1998, elle est affectée à l'assurance maladie où elle remplace les cotisations salariées. La branche famille, dont les prestations sont universelles depuis 1978 et qui supporte la plus grande part des allocations sous condition de ressources, reste ainsi largement financée par des cotisations (patronales) assises sur les revenus d'activité. Seuls l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et le RSA, que gère la branche famille, sont financés par le budget de l'Etat pour l'une et par un impôt et le département pour

le second. Seule véritable clarification : la création en 1994 du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), doté de ressources spécifiques, pour le financement du minimum vieillesse.

La volonté de maintenir l'unité du système, en dépit de la pluralité des principes qui le fonde, ajoute au manque de lisibilité du modèle français de protection sociale. Les français sont attachés à percevoir des prestations (un droit) et à bénéficier de la prise en charge des soins maladie. Mais jusqu'où sont-ils attachés à étendre la couverture sociale aux plus pauvres, à leur reconnaître des droits et pas seulement comme autrefois une aide sociale discrétionnaire ? Jusqu'où sont-ils prêts à accorder à ces populations des avantages auxquels eux-mêmes n'ont pas droit ? Personne ne connaît la réponse, mais chacun la redoute et préfère l'éluider quitte à nourrir une suspicion grandissante contre le système dans son ensemble.

4.3. CONFORTER LES PRINCIPES FONDATEURS EN ASSURANT L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE LA PROTECTION SOCIALE

La première urgence est de réaffirmer clairement les principes fondateurs de la sécurité sociale, et d'abord son caractère à la fois public et solidaire, face à la privatisation rampante qui le menace. Celle-ci se fait de façon insidieuse par l'augmentation de ce qui reste à la charge du patient en maladie et de l'incitation à souscrire des systèmes privés de retraite via la capitalisation. Les classes moyennes en sont les premières victimes qui payent à la fois pour la solidarité et pour leur propre assurance. Si les prélèvements sociaux sont plus élevés en France qu'ailleurs, ce n'est pas tant que notre système est plus coûteux mais parce que les « prélèvements obligatoires » de nos partenaires ne prennent pas en compte ce que les personnes doivent payer elles-mêmes dans un système privé. Si vous ajoutez financements public et privé, la très grande majorité de la population serait perdante soit qu'elle paye plus soit qu'elle est moins bien couverte. A coup sûr, la privatisation ne va pas dans le sens d'une plus grande justice sociale, elle n'améliore ni l'efficacité redistributive du système ni sa lisibilité sans pour autant le rendre moins coûteux.

Les principes de la sécurité sociale ne resteront légitimes aux yeux de la population que si elle retrouve son équilibre financier et n'est pas minée par des déficits chroniques. Il faut donc avoir le courage d'aborder franchement la question du financement sans attendre une hypothétique accélération de la croissance économique : ne faut-il pas aller au bout de la suppression des cotisations familiales, voire d'une partie des cotisations maladie ? Mais assurer un transfert de charges vers la CSG ou l'impôt sans amputer le pouvoir d'achat tant des salariés que des retraités ? De fait, la remise à plat du financement passe aussi par celle des prestations et de l'organisation du système de santé. Dans ses nombreux rapports sur la sécurité sociale, la Cour des comptes a montré les inégalités que génèrent les nombreux avantages catégoriels qui se sont greffés au fil du temps sur les prestations familiales comme dans les régimes de retraite. L'affirmation du principe d'égalité passe aussi par cette remise à plat. Le débat ouvert sur « La France dans dix ans » devrait en être l'occasion. Dommage que le texte sur le modèle social ne pose pas ces questions.

L'enjeu est d'importance et explique sans doute en partie l'attachement des français à leur modèle social même si les repères en sont brouillés. Ce modèle participe de l'économie sociale et constitue aujourd'hui le meilleur rempart au « tout marchandise » et au « tout financier ». Il maintient un vaste secteur qui n'est pas mu par le profit ni livré aux exigences de rendement des marchés financiers (contrairement aux cliniques privées et aux systèmes de retraite par capitalisation). Ce constat s'étend à d'autres secteurs, l'éducation en premier lieu

mais aussi en partie au logement (notamment le logement social). Le financement public en est la condition. Sa légitimité est d'autant mieux fondée qu'elle va de pair avec l'exigence d'une recherche constante d'une meilleure efficacité dans la dépense. A travers le débat sur le niveau des prélèvements obligatoires, se joue en réalité le refus de la marchandisation généralisée.

4.4. RENFORCER LE DIALOGUE SOCIAL DANS L'ENTREPRISE

Le CGSP, dans sa note « Quel modèle social ? », se concentre sur la protection sociale et passe sous silence une autre dimension essentielle, qui est celle de la négociation sociale. Il aborde cette question dans sa note « Quel modèle productif ? (page 10) » en ces termes : « Des relations sociales en entreprise paradoxales, tant il existe un décalage important entre le degré d'institutionnalisation du dialogue social, la réalité des pratiques et la perception que peuvent en avoir les salariés et les directions... Cette institutionnalisation occulte les faiblesses du dialogue social et les difficultés rencontrées par les partenaires sociaux pour réguler collectivement les conditions d'emploi des salariés, accompagner les transitions professionnelles des actifs et anticiper les mutations économiques des entreprises ». Il en résulte une « forte conflictualité au travail alors que les indicateurs de grève ont tendanciellement baissé ». De ce constat que nous partageons, le CGSP ne tire cependant aucune conséquence sur la compétitivité des entreprises et ne fait aucune proposition pour y remédier.

La comparaison avec l'Allemagne est là encore éclairante même s'il ne faut pas surestimer la qualité des relations sociales allemandes. Comme le soulignaient récemment des responsables d'IG Metall, le syndicat allemand de la métallurgie, « la réalité de la « codétermination » est loin de refléter ce qu'elle semble promettre »⁵. Mais une différence saute aux yeux : quand on parle « dialogue social » en Allemagne, on parle de ce qui se passe dans les entreprises alors qu'en France on parle surtout de ce qui se passe en dehors de l'entreprise, essentiellement au niveau national. En Allemagne, dès qu'une entreprise envisage une restructuration ayant pour effet une réorganisation interne de la structure productive avec à la clé des licenciements, la direction a l'obligation d'engager un dialogue social à travers deux canaux : le conseil d'entreprise (présidé par un syndicaliste) et le conseil de surveillance (au sein desquels les représentants des salariés disposent entre un tiers et la moitié des sièges). Ce dialogue se situe en amont des décisions qui seront prises et la direction devra tenir compte des observations des représentants des salariés et revoir son projet en conséquence dans l'intérêt même de l'entreprise. Mais la notion d'entreprise est davantage comprise en Allemagne comme un bien commun entre les salariés, la direction et les actionnaires qui partagent le même objectif : assurer la pérennité de l'entreprise dans la longue durée.

En France, la direction attendra, au contraire, la dernière minute pour annoncer les réorganisations et les suppressions d'emplois qui en découlent afin de concentrer la négociation sur les seules conditions de départ. Même la formation qui est réputée plus consensuelle ne fait pas l'objet de négociations dans l'entreprise du fait du refus constant du patronat de débattre et de négocier le plan de formation de l'entreprise alors qu'il pourrait être

⁵ Lasaire, Compte rendu du séminaire franco-allemand sur *La gestion des restructurations dans les entreprises en France et en Allemagne*, juin 2013.

un outil de gestion prévisionnelle des mutations de la structure productive⁶. Organiser un dialogue social de qualité dans les entreprises, ne sera pas chose aisée, comme le montrent les fortes réticences patronales qui accueillent l'introduction de un ou deux administrateurs salariés dans les entreprises d'au moins 5 000 salariés en France et 10 000 dans le monde (alors que cette présence existe dans les entreprises de 17 pays européens et souvent dans des entreprises de 50 salariés). Sur ce point, le modèle social français est à construire et le silence du CGSP ne fait que souligner l'ampleur du chemin à parcourir.

4.5. CLARIFIER L'ARCHITECTURE DES NÉGOCIATIONS

De plus, le dialogue institutionnel est loin d'être satisfaisant⁷. La situation actuelle se caractérise par une extrême complexité, des partages de compétences instables et disputés, des chevauchements multiples, trop souvent des choix au coup par coup. L'Etat est à l'initiative de multiples mécanismes de consultation et concertation, allant des « grandes conférences sociales » au jeu d'innombrables instances spécialisées. On peut s'interroger sur le caractère de ces procédures. Elles constituent parfois le cadre de négociations informelles ; au pire, elles fonctionnent comme des lieux de confrontation de discours sans enjeux précis. La négociation collective, au sens du Code du travail, a en principe une compétence illimitée dans la sphère des relations de travail, mais son autonomie est de fait réduite. Les négociations interprofessionnelles peuvent être encadrées par des « documents d'orientation » établis par le gouvernement. L'effectivité des accords de contenu est souvent soumise soit à un agrément ou à une décision d'extension qui relève du gouvernement, soit à une transcription législative à l'occasion de laquelle le Parlement affirme sa souveraineté. La négociation de branche, fragmentée de manière invraisemblable, n'est vivace que dans un nombre limité de branches ; les arrêtés gouvernementaux d'extension sont souvent obligatoires juridiquement ou, dans les faits, indispensables.

La reconstruction d'un modèle social pour la France exige une architecture claire dans la définition des responsabilités respectives et des modes d'articulation entre, d'une part, les pouvoirs publics (le Parlement et le gouvernement, mais aussi les collectivités territoriales) et, d'autre part, les acteurs sociaux (principalement, mais pas seulement, les organisations patronales et syndicales). La construction de compromis socialement acceptés suppose un effort majeur de clarification des modes de production des normes dans trois domaines :

- le terme passe-partout de « co-production des normes » désigne un tripartisme opaque et dissymétrique où les acteurs cherchent tantôt à élargir leurs responsabilités, tantôt à s'en défaire. La loi Larcher ne constitue en ce domaine qu'un progrès limité ; la constitutionnalisation envisagée ne ferait que compliquer la situation par l'introduction d'un nouvel acteur peu prévisible, le Conseil constitutionnel,
- l'élargissement souhaitable du rôle de la négociation collective suppose satisfaites plusieurs conditions. La représentativité des acteurs doit être garantie. Une solution (provisoire) a été adoptée pour les syndicats ; elle reste à trouver pour le patronat. Au-delà de la représentativité, les acteurs doivent être légitimes, surtout dans une période où se multiplient les accords d'échanges de contreparties. Les taux

⁶ Cf Lasaire, *Formation professionnelle : mettre les vraies questions sur la table*, Cahier n° 49, novembre 2013.

⁷ *Crise économique et relations sociales, enjeux immédiats et perspectives à long terme*, cahier Lasaire n° 46

d'adhésion et les sources de financement figurent parmi les conditions de légitimité. Enfin, il reste à construire, en s'inspirant d'expériences étrangères, des règles de loyauté dans la négociation et la mise en œuvre des accords,

- le développement des responsabilités des collectivités territoriales, notamment des Régions, pose le problème de la négociation à l'échelle des territoires, à peine embryonnaire à ce jour. Des arbitrages sont à construire entre le respect de l'autonomie de territoires ayant un droit reconnu à l'innovation et les risques d'inégalités cumulatives si ne sont pas mis en place des socles minimaux et des mécanismes de solidarité.

5. RECONSTRUIRE L'EUROPE

Le débat sur l'Europe n'est pas propre à la France. Il traverse toute l'Europe. Il est au cœur de la crise identitaire et sociale qui secoue les opinions publiques et nourrit le populisme. L'immigration, le multiculturalisme, en dernier lieu l'islam ne sont que les points de fixation d'un malaise né de la désagrégation sociale que produit la marchandisation à outrance du tout social dans un contexte de mondialisation exacerbée par la montée en puissance des pays émergents. La critique des années soixante d'un Jean Baudrillard⁸ contre une société de consommation balbutiante et les interrogations d'un André Gorz⁹ sur le marchand et le non marchand n'ont guère pesé face à l'explosion de la consommation et à l'absorption par le secteur marchand des activités domestiques, de loisir, de communication et, dans certains pays, jusqu'au corps humain (marchandisation des organes et de la gestation pour autrui). Aujourd'hui, le culte de l'argent bat son plein et bouleverse tous les repères de pays européens qui avait cru au prix de deux guerres mondiales en dompter la violence sociale et encadrer la course au profit dans un ensemble de régulations sociales, économiques et financières. Et voilà que d'un côté *l'American way of life* et son culte de l'argent, de l'autre, le capitalisme chinois et son Etat communiste conjuguent leurs efforts pour mettre bas le modèle de valeurs qui, au-delà de leurs différences nationales, constitue un facteur profond d'identité pour les européens.

5.1. LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE FACE À LA MONDIALISATION

La mondialisation est au cœur de ce débat. Ou plus exactement, la façon dont les différents pays européens réagissent à la mondialisation est le cœur du débat. Cette question est même le nœud gordien de la relation franco-allemande d'aujourd'hui. A qui demande « quel projet pour l'Europe ? », il faut répondre quel projet la France et l'Allemagne, mais aussi l'Italie, la Grande-Bretagne, l'Espagne et chacun des 27 Etats membres ont-ils pour l'Europe ? Pour s'en tenir à l'Allemagne et à la France, le constat est que les réponses n'ont jamais été aussi divergentes : d'un côté, un pays, l'Allemagne, se veut entièrement dans la mondialisation, dont toute l'industrie est tournée vers les marchés mondiaux et a fait du libre-échange une arme de conquête ; de l'autre, un pays, la France, qui est écartelé entre des entreprises (minoritaires sans doute) qui se sont projetées dans la mondialisation et y font la majorité de leur activité et une société et des dirigeants politiques qui cherchent comment l'Europe pourrait nous protéger de la mondialisation pour échapper aux adaptations nécessaires. Ces deux projets sont inconciliables et minent la relation franco-allemande.

⁸ Jean Baudrillard, *Pour une critique de l'économie politique du signe*, Gallimard Essais, 1972

⁹ André Gorz, *Métamorphoses du travail, quête du sens. Critique de la raison économique*, Galilée 1988.

Avant de savoir comment « refonder le marché unique » (« Quel projet pour l'Europe ? » p. 12) ou de savoir « comment compléter l'euro » (p. 10) et « quelle dimension politique » donner à l'Europe, il faut d'abord réduire ce fossé entre deux façons contraires de se projeter dans la mondialisation.

Jusqu'à la chute du mur de Berlin, le malentendu européen a été surdéterminé par les questions politiques nées de la guerre froide, de la division de l'Allemagne et des contraintes politiques imposées par les alliés à l'Allemagne de l'Ouest¹⁰. Aujourd'hui, le malentendu européen trouve ses racines dans l'acceptation ou le refus de l'ouverture au monde. Cette question fut au centre du débat sur la monnaie unique : la France la voulait protectrice des fluctuations du dollar et des mouvements de capitaux à l'échelle mondiale ; l'Allemagne la voyait, avec la Grande-Bretagne, comme un moyen de se défaire des dernières survivances de l'après-guerre, notamment du contrôle des changes, et de disposer, à l'image de ce qu'était le mark, d'une monnaie forte pour renforcer sa base industrielle et conforter sa présence sur les marchés mondiaux. Depuis ce débat n'a jamais cessé comme en témoigne les positions divergentes concernant le rôle de la Banque centrale européenne (BCE). Mais d'une certaine façon, le débat sur la BCE n'est que le petit bout de la lorgnette et a occulté les orientations opposées des gouvernements français et allemands, quelle que soit leur couleur politique, quant au rôle que l'Europe doit jouer dans la mondialisation.

Il ne peut y avoir de projet européen sans d'abord vouloir résoudre cette divergence. L'Allemagne n'ayant aucune raison de renoncer à ce qui fait aujourd'hui sa puissance, à la question « la France est-elle prête à une refondation européenne ? » que pose le CGSP, il faut substituer la question « la France est-elle prête à rejoindre l'Allemagne et à épouser la mondialisation » ? La réponse à cette question réside dans ce que nous avons dit précédemment pour reconstruire une industrie et des services à haute valeur ajoutée, un dialogue social tourné vers la compétitivité, un système scolaire performant et un modèle social et d'urbanisation qui reconstruisent le vivre ensemble et les indispensables solidarités sociales et territoriales. Si la France est prête à faire ce saut et est capable d'affirmer sa volonté de rejoindre l'approche allemande de la mondialisation, alors la poursuite du projet européen pourrait s'esquisser. Sur quelles bases ?

5.2. LES QUATRE SOCLES DU FUTUR DE L'EUROPE

La refondation du marché unique que le CGSP appelle de ses vœux, pour nécessaire qu'elle soit, ne constitue pas le cœur du projet. Le constat dressé par le CGSP (« Quel projet pour l'Europe ») est largement partagé : « l'Union est apparue à une partie de plus en plus grande des opinions publiques comme le vecteur d'une mise en concurrence des modèles sociaux » (p. 2) ; « l'horizon européen ne peut que difficilement se confondre aujourd'hui avec celui du progrès social » (p. 5) ; on a assisté à de véritables « dysfonctionnements du marché unique et des politiques communautaires ». Cependant, la refondation du marché unique ne peut se limiter à promouvoir « des politiques sectorielles essentielles pour la compétitivité de l'Union (p.8) ni à identifier des « biens publics qui bénéficient à l'ensemble des populations européennes et non seulement à tel ou tel Etat membre » (p. 7). Avec les pouvoirs exorbitants conférés à la Commission européenne par l'Acte unique (1986), la concurrence « libre et non faussée » est devenue une machine à broyer les contrats sociaux

¹⁰ Cf. André Gauron, *Le malentendu européen*, Hachette Littératures, Paris 1998.

nationaux, à démembrer les services publics de la communication, du rail et de l'énergie, à fouler au pied les droits sociaux des salariés et à organiser la concurrence entre travailleurs, par le biais détourné de la libre circulation des services qui organise le recours à des « travailleurs détachés ». C'est ce principe, affirmé dès le traité de Rome, qu'il faut revisiter et rééquilibrer. Mais il y a plus urgent. Un projet européen ouvert à la mondialisation ne peut se concevoir que s'il repose sur la construction de quatre socles : social, financier, territorial et politique.

Europe *sociale*, d'abord. Si des progrès ont été réalisés, notamment avec l'adoption de la charte des droits sociaux, l'Europe sociale n'était pas aux origines de la construction européenne. A la demande des partenaires sociaux, soucieux de préserver les spécificités des marchés du travail nationaux et du dialogue social et de n'avoir ni à s'aligner vers le bas pour les uns ou vers le haut pour les autres, elle en a même été expressément exclue. Cette situation n'est plus tenable : les salariés en sont les grands perdants. La concurrence qu'exerce la liberté des prestations de service n'est plus « libre et non faussée » et elle faussée et déloyale¹¹. Il y a donc urgence à ce que les organisations syndicales s'investissent dans la construction d'une Europe sociale. Trois objectifs majeurs devraient être poursuivis : la révision des directives services et travailleurs détachés, la création d'un salaire minimum et la résorption de l'emploi précaire et de la segmentation des marchés du travail. Les débats actuels en Allemagne sur l'instauration d'un salaire minimum national ouvrent une opportunité que la Confédération européenne des syndicats devrait saisir. Mais ce ne peut être qu'un premier pas. L'Europe sociale, c'est aussi s'assigner le cap d'un plein emploi de qualité pour toutes et tous et élaborer entre parties prenantes une stratégie pour sortir du chômage de masse et cheminer vers ce cap.

Europe *financière* ensuite. Le contrecoup sur l'Europe de la faillite de Lehmann Brothers en septembre 2008 a révélé l'incomplétude à la fois budgétaire et financière de la monnaie unique. De plus, alors que la monnaie unique avait été construite sur l'hypothèse qu'elle induirait une convergence des économies de la zone euro, c'est l'inverse qui s'est produit. La menace d'éclatement de la zone euro, sous la pression de la crise des finances publiques et des systèmes bancaires d'un grand nombre de pays européen, a alors fait resurgir la question de la gouvernance économique de la zone¹². Le rejet de toute « union de transferts » de la part de l'Allemagne a très vite conduit à écarter l'option fédérale au profit d'un durcissement des règles du pacte de stabilité que l'Allemagne avait déjà tenté d'obtenir lors de la négociation du traité de Maastricht. Ces règles ont eu pour conséquence immédiate d'imposer un retour rapide des déficits publics en deçà du seuil de 3 % du PIB et donc de mettre en œuvre des plans d'austérité dont l'effet cumulatif a plongé l'Europe tout entière dans la stagnation alors que leur pertinence s'effondrait au moment même où ils étaient mis en œuvre. Des délais plus longs de réduction des déficits publics ont été admis par la Commission européenne mais uniquement en contrepartie de réformes structurelles toutes d'inspiration purement libérale, concernant notamment le marché du travail. Autrement dit, le refus de l'option d'une intégration plus poussée aboutit au diktat d'une politique libérale qui n'a fait l'objet d'aucun débat politique.

¹¹ Par une aberration des directives européennes, un prestataire de service doit théoriquement payer ses salariés au tarif du pays où il opère, mais peut continuer à payer les cotisations sociales à celui de son pays d'origine en général beaucoup plus faibles.

¹² Cf Lasaire, *La gestion de la crise de la zone euro, décisions et interrogations*, cahier 48, septembre 2013.

Parallèlement, la BCE a, à l'instar de la FED, mis en œuvre une politique non conventionnelle destinée à soutenir les systèmes bancaires et à écarter le risque d'un « *credit crunch* ». Si celui-ci a été évité, les facilités accordées aux banques n'ont pas pour autant relancé le crédit aux entreprises alors même que le ralentissement de l'activité venait tendre leurs trésoreries. En outre, la BCE a vu ses pouvoirs de supervision bancaire renforcés sans pour autant se voir reconnaître le statut de prêteur en dernier ressort. Les débats qui continuent d'entourer la mise en place du dispositif de résolution des crises bancaires illustrent en outre l'ampleur des divergences entre pays membres sur le rôle dévolu à une instance européenne. Au-delà des querelles doctrinales, l'hostilité affichée par l'Allemagne à tout principe d'universalité de l'union bancaire manifeste le souci des responsables allemands de garder la main sur le système de financement des entreprises du *Mittelstand* qui fait la force de leurs entreprises exportatrices. Les banques des Länder, particulièrement actives dans ce domaine, devraient ainsi rester à l'écart de l'union bancaire. Au final, les tensions nées des crises bancaires et budgétaires ont été contenues, mais tant qu'aucune solution durable ne se dégage le Conseil européen en est réduit à une gestion au jour le jour au prix de marchandages qui ne font sens pour personne.

Europe des *solidarités territoriales* aussi. Là où devait s'opérer une convergence, les écarts de compétitivité ont induit une polarisation géographique entre un nord continental industriel et un ensemble de pays atlantico-méditerranéens plus tournés vers les services et le tourisme. Les uns accumulent les excédents extérieurs quand les autres cumulent les déficits. Cette asymétrie intrinsèque à tout développement des échanges est renforcée par l'exploitation d'économies d'échelle dont les plus dynamiques s'approprient les dividendes. Au sein d'une union monétaire, celle-ci n'est viable que si elle s'accompagne d'une solidarité territoriale. Le renforcement de la zone euro doit ainsi aller de pair avec une politique « d'aménagement du territoire européen ». Les « fonds structurels » s'en voulaient les prémices, mais ils ont souffert de graves défauts de conception et de réalisation (transferts temporaires s'analysant *in fine* comme une aide transitoire à la balance courante, etc...).

Le famélique « cadre financier 2014-2020 » restreint les solidarités alors qu'il faudrait les décupler. On a besoin, au contraire, d'une vraie problématique de la répartition des fruits de la polarisation géographique pour combattre le phénomène du « *the winner takes all* » ; sinon il ne faut pas s'étonner que les perdants et laissés pour compte s'opposent à la création du grand marché ainsi polarisé. La monnaie unique, pas plus que le marché unique, n'est une fin en soi. Pour justifier l'existence d'une zone monétaire qui n'est pas et ne sera jamais optimale et pour qu'elle soit viable dans la durée, il faut y assurer la prospérité des citoyens de tous les Etats membres qui en font partie. La vraie question est de revenir à la vocation première de la construction européenne : la convergence dans le progrès. Il faut s'atteler à repenser le développement de la zone dans son ensemble.

Europe *politique* enfin. L'Europe est aujourd'hui devant un échec et une impasse : échec de l'idée poursuivie depuis l'échec du plan Fouchet (1961) et de la commission Davignon (1969) de voir jaillir l'Europe politique de son intégration économique et monétaire; impasse du Conseil européen qui réunit chefs d'Etat et de gouvernement et donne l'illusion de choix démocratiques parce qu'issus d'élections démocratiques mais dont les compromis qu'ils doivent passer entre eux viennent contredire le résultat même de l'élection. La question de la souveraineté est au centre de ce débat. C'est elle qui cristallise le ressentiment des opinions publiques. La raison tient à son illisibilité qui masque en fait la

dépossession des citoyens. La souveraineté est indissociable du politique. Or, la construction européenne telle qu'elle se développe sépare la souveraineté du politique. C'est le cas des transferts de souveraineté consentis en matière de droit économique et de monnaie qui se fait au profit d'instances bureaucratiques dont le politique est totalement exclu. C'est aussi le cas dans les domaines où la souveraineté est proclamée rester nationale mais est en fait limitée par des décisions intergouvernementales qui résultent de marchandages auxquels les gouvernements ont bien du mal à donner du sens et dont les administrations nationales appliquent les décisions sans que celles-ci aient fait l'objet d'une délibération politique nationale. Comme avant elle le Danemark, l'Allemagne l'a bien compris et s'appuie sur la Cour constitutionnelle de Karlsruhe qui veille à ce que tout ce qui touche à la souveraineté soit débattu par le Parlement allemand.

5.3. L'ENJEU DE LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE

Les questions de sécurité sont à cet égard cruciales. Aucun projet à dix ans ne peut en faire l'économie. Défense, politique étrangère, sécurité aux frontières, immigration sont au cœur de l'Europe de demain au même titre qu'une monnaie commune. Des dispositions relatives à la politique étrangère, de sécurité et de coopération (PESC) ont progressivement été intégrées aux traités et un poste de Haut représentant de l'union a été créé. En revanche, les compétences en matière de défense européenne restent embryonnaires et les moyens mobilisables (60 000 militaires en théorie, 10 000 dans les faits) sont limités. Dans le même temps, même un Etat comme la France, malgré l'importance des crédits alloués à la défense et la modernisation de ses armées, n'est plus en capacité d'intervenir de façon autonome même pour aller faire la police au Mali (l'appui américain a été nécessaire). De plus, l'existence d'une politique européenne va de pair avec une mise en œuvre nationale. Ainsi, une Agence européenne de surveillance des frontières, Frontex, a été créée, mais elle ne dispose d'aucune brigade en propre et dépend entièrement du bon vouloir des Etats, qui sont divisés sur les missions à lui confier : s'agit-il de secourir les immigrants comme certains le réclament chaque fois qu'une embarcation coule en Méditerranée ou d'une mission de contrôle aux frontières et de lutte contre l'immigration clandestine ?

Au lieu d'aborder franchement ces questions, les gouvernements ont choisi la fuite en avant dans l'élargissement au risque d'affaiblir chaque fois un peu plus le projet européen, de le rendre plus illisible et moins désirable. La question n'est pas de savoir si la France se veut un « pays du Nord » ou un « pont entre les pôles sud et nord de l'Europe » dont on nous dit aussitôt « qu'aucune ne sera pleinement choisie » (Quel projet pour l'Europe, p. 13). Elle est de savoir quelles compétences régaliennes on met aujourd'hui en commun pour garantir notre sécurité interne et externe et avec qui on le fait. Contre la tentation du repli et la nostalgie d'hier, les gouvernements doivent afficher une nouvelle ambition pour l'Europe pour la doter d'une capacité d'évaluation des menaces et des risques et plus encore d'une mise en commun des moyens d'y faire face. Les gouvernements s'y refusent en invoquant l'argument de la montée du populisme. Mais au lieu de la contrer, la poursuite de la construction européenne telle qu'elle s'est faite jusqu'ici ne fait que l'alimenter. L'élargissement a changé la nature de l'Europe et l'abolition des frontières intra-européennes ne s'est pas accompagnée de la mise en place des moyens nécessaires pour assurer le même niveau de sécurité à l'échelle de l'union qu'à celle des Etats.

Comme certains l'ont proposé dès le traité de Maastricht, en réponse à la priorité donnée à l'élargissement sur l'approfondissement politique, cette refondation conduit à accepter qu'il y ait deux Europes, une *Europe politique unie* sur une base démocratique et un ensemble de compétences régaliennes, aux frontières fixes qui garantissent sa sécurité et une *Europe mercantile diluée* rassemblée autour d'un vaste marché unique aux frontières mouvantes.

6. CONCLUSION

Que sera la France dans dix ans ? Ce que les débats sur son avenir en feront. Selon qu'ils traiteront ou éluderont les choix qui ont structuré la France d'aujourd'hui et en nourrissent le malaise et le sentiment de déclin, cet avenir sera différent. Que ces questions dérangeant est une raison de plus de vouloir les ramener dans le débat. On attend de ces débats, c'est qu'ils ouvrent ce chemin et appellent le pays à retrouver celui de l'intérêt général contre les corporatismes et les particularismes de tous bords, grands et petits, dont la révolte bretonne vient de donner le triste spectacle. Au lieu d'éviter les crises, il faut avoir le courage de les affronter si on veut pouvoir les dépasser.

Le principal enjeu des dix ans qui viennent est de sortir de l'immobilisme, ou plus exactement de sortir des réformes qui entretiennent l'illusion du changement mais au final conforte l'immobilisme. La pente n'est pas inexorable mais en échapper demande un effort collectif clairement assumé par la classe politique et par les forces sociales.