

semaines seulement. Le report à plus tard des mesures sociétales clés de son projet présidentiel – pourtant programmées en début de quinquennat dans la feuille de route élaborée par Laurent Fabius – lui fait perdre de sa *crédibilité politique*. Le choix de mesures sociales financées par des hausses d'impôts qui viennent augmenter celles déjà considérables rendues nécessaires par l'état des finances publiques lui fait perdre de sa *crédibilité économique*. Le poids de ces mesures sociales, non négligeable, ne suffit toutefois pas à conforter sa *crédibilité sociale*. « Les premiers mois ont été décisifs au sens où, au bout de six mois, nous étions dans une situation très compliquée [...]. Alors même que la politique que nous menions était conforme à ce que nous avons dit que nous ferions, tant au plan fiscal que les réformes lancées sur l'emploi⁵¹. » « Le quinquennat est déjà mal barré pour l'opinion à la fin 2012⁵². »

51. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.
52. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MODÈLE SOCIAL

Mathieu Souquière

À l'issue du quinquennat de Nicolas Sarkozy, les effets de la crise de 2008 sont venus s'ajouter aux difficultés proprement françaises. En 2007, François Fillon, alors Premier ministre, se déclarait « à la tête d'un État en faillite », mais la réalité économique et sociale au moment de la passation de pouvoir avec Jean-Marc Ayrault était encore plus dramatique, avec une croissance quasi nulle, un endettement historique, des déficits abyssaux, un chômage en pleine accélération, des comptes sociaux dans le rouge. « Ce n'est pas parce que la gauche arrive au pouvoir que c'est difficile, c'est parce que c'est difficile que la gauche arrive au pouvoir¹. » Ce fut le cas en 1936, en 1981 et en 1997, mais cela ne fut peut-être jamais aussi vrai qu'en 2012.

Si l'opinion française se montrait à ce moment-là très fortement sensibilisée aux questions économiques et sociales, alors prédominantes – avant d'être rattrapées par les questions de sécurité et de terrorisme –, elle n'avait peut-être pas pleinement conscience de la gravité de la situation. La crise s'est d'ailleurs encore intensifiée dans le courant de l'année 2011, au point que les programmes des différents candidats, fondés sur des prévisions antérieures moins pessimistes, s'en trouvaient d'emblée fragilisés. En quelques mois, les feuilles de route élaborées n'étaient déjà plus les bonnes, pour François Hollande comme pour tous les autres candidats. Grave en 2011, la situation se faisait dramatique en 2012 avec un risque d'explosion de la zone euro : « Beaucoup annonçaient alors que l'euro ne passerait pas l'hiver 2012². »

1. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.
2. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

Le nouveau président, porté par un slogan attrape-tout en campagne et dangereux au pouvoir – une fois François Hollande à l'Élysée, « Le changement, c'est maintenant » devient pour l'opinion « Le changement, c'est tout de suite » –, s'est employé à faire vivre sa promesse de « redressement dans la justice ». Une façon édulcorée de ne pas annoncer la sueur et les larmes que la situation pouvait sembler justifier. Une façon explicite néanmoins d'exprimer une ambition, simple en théorie mais complexe en réalité : redresser l'économie de la France tout en préservant son modèle social.

REDRESSER L'ÉCONOMIE OU LA QUADRATURE
DU TRIANGLE : RÉSORBER EN MÊME TEMPS LE DÉFICIT
DE COMPÉTITIVITÉ, LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE
ET LE DÉFICIT D'EMPLOI

L'analyse du contexte économique en début de quinquennat fait l'objet du chapitre 1 « Les choix de 2012 ». Nous n'y reviendrons donc pas en détail et rappellerons seulement que trois crises additionnent leurs effets :

- une crise économique et financière mondiale ;
- une crise spécifiquement européenne, qui frappe durement les pays du Sud, en quasi-cessation de paiement ;
- une crise des déficits qui place la France elle-même dans une situation particulièrement sensible vis-à-vis des marchés après la perte de son triple A.

Le quinquennat n'est pas un bloc uniforme et la séquence est en réalité marquée par deux phases macroéconomiques distinctes.

La première s'étend de 2011 à 2014, avec « une phase de stagnation, voire de récession dans la zone euro, dont les ingrédients sont le durcissement de la politique monétaire – la Banque centrale européenne augmente deux fois ses taux en 2011 – et le durcissement de la politique budgétaire, qui devient très restrictive³ ». Le prix du pétrole et le taux de

3. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

change de l'euro, qui restent alors élevés, ne jouent pas de rôle d'amortisseur. À l'inverse, après 2015, les planètes s'alignent avec l'assouplissement de la politique monétaire, la politique budgétaire dans la zone euro qui devient plus neutre, la baisse du prix du pétrole et la dépréciation de l'euro. Tout cela dessine les contours d'une phase de reprise économique. Dans ce cycle européen très saccadé autour de l'inflexion de 2015, « la France a son profil habituel en étant un peu moins pénalisée en bas de cycle et en remontant un peu moins vite ensuite⁴ ».

Le triple déficit auquel elle est confrontée a déjà été évoqué : un déficit des finances publiques, un déficit de compétitivité de son économie en général et de son industrie en particulier, un déficit d'emploi – et donc un niveau très élevé de chômage. « On était dans une situation inédite pour les manuels d'économie, avec trois problèmes simultanés à résoudre : le chômage, les comptes publics et la compétitivité. Quand il y a un de ces problèmes, on sait faire. Quand il y en a deux, c'est déjà beaucoup plus compliqué. Quand il y en a trois, c'est extrêmement difficile puisque toutes les mesures qu'on prend d'un côté peuvent se retrouver discordantes de l'autre⁵. » La France s'est essayée à résoudre ces trois problèmes, en se donnant des objectifs très (trop ?) ambitieux et potentiellement en contradiction les uns avec les autres. Les ajustements budgétaires baissiers et drastiques ont un effet récessif qui, à court terme, pénalise l'emploi davantage qu'il ne le stimule. Le « en même temps » est parfois un piège.

Ajoutons un contexte doublement défavorable, à travers deux contraintes fortes. L'une est extérieure : « On était dans une situation d'urgence. On voyait les indicateurs de conjoncture se dégrader, avec la menace d'explosion de la zone euro à l'été 2012⁶. » Face à ce risque, les politiques d'austérité menées dans les pays du sud de l'Europe notamment – à l'effet récessif global constaté – n'offraient pas à l'économie française un potentiel de débouchés pour certaines de ses productions. « Nous étions tout à fait conscients des dégâts que provoquait l'austérité dans le

4. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

5. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

6. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

sud de l'Europe [...]. Pour tenir nos objectifs, il nous fallait de la demande externe, en particulier en provenance de la zone euro. C'est exactement ce dont l'Allemagne a bénéficié dans les années 2000. Nous n'avons pas eu ces conditions favorables et cela nous a cruellement manqué⁷. »

S'ajoute à cette contrainte extérieure une autre contrainte, intérieure, cette fois, née de l'engagement pris par François Hollande lui-même durant la campagne de la primaire : ramener les déficits publics sous la barre des 3 % du PIB dès 2013, alors que le calendrier fixé par le programme du Parti socialiste se voulait moins restrictif. François Hollande affiche son sérieux et sa crédibilité en accélérant le calendrier, mais en devenant comptable, si ce n'est prisonnier. Par ce biais, il donne des gages à ses partenaires européens et à tous ceux, nombreux, qui sont persuadés, y compris en France, que la modernisation du pays et le courage politique doivent s'incarner dans des mesures exigeantes : « Dans l'appareil d'État de la République, dans les milieux patronaux, il y avait cette idée qu'il fallait faire des réformes drastiques et qu'une purge était nécessaire en France⁸. »

Réduire le déficit de compétitivité

« La compétitivité était absolument centrale dans la réflexion de François Hollande. Et d'ailleurs, j'ai été assez surpris parce que je n'étais pas habitué en règle générale à discuter de taux de marge ou de financement de PME avec un dirigeant socialiste⁹. » Cette thématique a d'ailleurs émaillé les discours du candidat Hollande durant la primaire et inspiré son « pacte productif ». À deux nuances près. De compétitivité prix, en réalité, il a été peu ou pas question. « Nous avons tenu un discours à voix haute sur une dimension du déficit de compétitivité qui était de qualité et de montée en gamme, par l'innovation mais, en revanche, nous avons été *mezza-voce* sur le choc de l'offre, c'est-à-dire la dimension coût, qui était l'urgence¹⁰. » Seconde nuance : même dans son acception restrictive, la compétitivité est devenue un sujet de plus en plus périphérique au fil

7. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

8. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

9. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

10. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

de la campagne. « La compétitivité était pour moi un des non-dits de la campagne. On en avait beaucoup parlé entre nous mais quand on regarde le programme il n'y avait pas grand-chose, une mesure PME-ETI, la banque publique d'investissement, il y a des choses mais rien sur la dévaluation interne, et jamais on n'a dit qu'on ferait une dévaluation fiscale¹¹. » Cette question ne vient toutefois pas de nulle part. Elle résulte de la première grande conférence sociale, organisée en juin 2012, qui tire la sonnette d'alarme à ce sujet.

Le rapport Gallois commandé dans la foulée, en juillet, et remis à l'automne¹², présente un double mérite. Après le flottement lors des premières semaines d'un pouvoir plus enclin aux yeux de l'opinion à savourer sa victoire qu'à prendre le taureau de la crise par les cornes, il illustre la lucidité et le courage d'un gouvernement prêt à se donner tous les outils pour lutter contre la désindustrialisation. Il a également le mérite de placer la gauche face à ses responsabilités : « C'est le moyen pour François Hollande de poser devant l'opinion de gauche une question qui n'avait pas été traitée jusqu'à présent, celle de la compétitivité coût¹³. » À cet égard, le rapport Gallois fait quasiment office d'audit, mais un audit tardif puisque remis à l'automne. « Or, à l'automne, tout électeur considère que nous sommes au pouvoir depuis déjà six mois et que c'est donc à nous d'assumer les faiblesses pointées dans le rapport¹⁴. » L'emploi industriel recule pourtant depuis 2001...

Il faut d'ailleurs noter l'accueil très favorable dont ce document a bénéficié à sa sortie. Les commentateurs y ont vu une conversion salutaire de la gauche de gouvernement. Sur les modalités, les hésitations ont été brèves : « Les abaissements de charge se font en haut ou en bas ? En haut, c'est la compétitivité industrielle, en bas, c'est l'emploi. Et donc, évidemment, on choisit de faire au milieu¹⁵. » La crédibilité du gouvernement s'en trouve reboostée, malgré le cafouillage quasi simultané de l'affaire Florange.

11. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

12. Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012.

13. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

14. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

15. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

Il se trouve en effet que cette politique en faveur de la compétitivité a par ailleurs trouvé une symbolisation explicite dans la création d'un grand ministère du Redressement productif, dont le titre signe à lui seul l'ambition affichée : stopper les fermetures d'usines et recréer une dynamique industrielle positive. « Un pays qui n'a pas d'industrie est un pays qui n'a pas d'avenir », comme le proclame le nouveau Premier ministre Jean-Marc Ayrault dans sa déclaration de politique générale le 3 juillet 2012. Cette innovation institutionnelle coïncide toutefois avec un découpage extrême de Bercy, où règnent pas moins de quatre ministres de plein exercice et trois ministres délégués, sans régulation ni harmonisation de cette parole collective. À ce jeu, la voix du ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, porte et brouille le message. « Il y avait un petit sujet de gouvernance globale avec un ministère de l'Économie aussi dispersé et divisé avec, en prime, durant les deux premières années, deux lignes politiques qui, semble-t-il, s'affrontaient¹⁶. »

En tout état de cause, cette question de la restauration de la compétitivité a constitué un fil rouge du quinquennat inauguré avec la commande du rapport Gallois et prolongé avec la concrétisation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2013 puis celle du pacte de responsabilité en 2014. « Cette question de la compétitivité, absente de la campagne, s'amplifie, entre le CICE et le pacte de responsabilité, mais le défaut d'explication politique commence assez tôt¹⁷. » Pourtant, sur le plan économique, la continuité du cap est confirmée par les deux déclarations de politique générale prononcées par Jean-Marc Ayrault en juillet 2012 et par Manuel Valls en avril 2014, à un moment où Arnaud Montebourg et Benoît Hamon font encore partie du gouvernement de ce dernier. Mais ce récit n'a jamais été montré dans sa cohérence : « Il y a au contraire eu une stratégie qui a consisté à perler la politique de compétitivité alors qu'elle aurait dû être présentée comme un bloc [...]. Il aurait fallu la présenter comme une politique de souveraineté pour l'investissement, avec l'idée d'une alliance des producteurs. C'est-à-dire l'idée de bâtir une majorité sociale à laquelle

16. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

17. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

était dédié ce pacte pour la compétitivité. Or, nous avons donné le sentiment d'une politique contrainte, technicienne et fragmentée¹⁸. »

En matière de compétitivité, une vision globale est néanmoins revendiquée : « On a utilisé tous les leviers : le hors coût, la politique à l'export, la réforme des appareils de financement des exportations, la banque publique d'investissement, etc. Et puis on a aussi mené une politique d'ajustement relatif de nos prix et nos salaires [...]. Donc, cela passe par un certain nombre de gels, les salaires minimaux, les salaires des fonctionnaires, les pensions. Et, enfin, on a pratiqué ce qu'on appelle une dévaluation fiscale, c'est-à-dire qu'on a baissé les charges des entreprises en reportant le fardeau sur les ménages¹⁹. »

Cette politique, appelée « de rigueur » à l'époque mitterrandienne, n'est pas parvenue à rétablir la pleine confiance avec les milieux économiques, marqués par les déclarations passées de François Hollande et le dernier coup de collier de la campagne présidentielle qui avait vu énoncer l'engagement d'une taxe à 75 % pour les très hauts revenus. « Ce qu'on a fait sur la fiscalité a créé avec les entreprises un climat de quasi-lutte des classes²⁰. » Cette défiance initiale, François Hollande a tenté de la racheter au prix fort en finançant une politique de restauration des marges des entreprises sans jamais poser la question des contreparties. Les baisses de charges annoncées au début de 2014 ne font l'objet d'aucun conditionnement alors même que le terme de « pacte de responsabilité et de solidarité » introduit implicitement l'idée d'engagements mutuels. Le président du Medef, Pierre Gattaz, peut ainsi se contenter d'arborer un pin's vantant la création possible d'un million d'emplois sans jamais ensuite se sentir redevable ni du message alors véhiculé, ni des efforts consentis par la nation pour renforcer les entreprises françaises. « Avec le pacte de responsabilité, pour lequel on a tout de même fait beaucoup, la question des contreparties est une vraie question. Je pense qu'il ne fallait pas la poser ainsi, mais, enfin, à un moment donné, quand vous discutez avec le Medef, il faut qu'il y ait des engagements

18. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

19. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

20. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

réciroques. La réalité, en effet, c'est que ces baisses de charges ont été largement empochées ou thésaurisées. Elles n'ont pas été redistribuées ni en investissement, ni en emploi²¹. » « J'ai vraiment eu le sentiment que toute une partie du patronat se disait : "Bon, on va reconstituer nos marges et, dans cinq ans, ces types ne seront plus là." Donc, l'économie est restée largement en stand-by²². »

« Je me demande s'il n'y avait pas une autre voie possible. Je ne dis pas qu'il ne fallait pas mettre d'argent sur les entreprises pour restaurer leurs marges, mais il me semble qu'une partie de ces 40 milliards d'euros était inefficace économiquement car elle ne servait pas notre objectif de réduction du chômage [...]. N'aurait-on pas dû flécher une moitié de cette somme considérable plutôt vers de grands investissements dans les infrastructures, la qualité des transports publics, un plan massif de formation pour les jeunes²³ ? » « La grande erreur, c'est de ne pas avoir conditionné ces exonérations à des accords d'entreprise et des accords de branche. Parce que, à ce moment-là, comme on y était parvenu avec la réduction du temps de travail, on faisait des partenaires sociaux des acteurs de la modernisation du pays²⁴. »

Au-delà de cette question cruciale des contreparties, dans une démarche sociale-démocrate assumée qui veut valoriser les acteurs de la démocratie sociale et nouer un dialogue dynamique avec la société civile, se pose la question du financement de cette politique en faveur de la compétitivité. Celle-ci a en effet eu un coût considérable, financé par un transfert de charges des entreprises vers les ménages, dans un contexte d'extrême disette budgétaire.

Et, en même temps, réduire le déficit public

« Le chemin patient de la réduction des déficits a été emprunté et d'emblée. Et nous sommes passés de 5,2 % à la fin de 2012 – qui auraient été 5,5 % si nous n'avions pas ajusté dès l'été – à 4,1 % à la fin de 2013

21. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

22. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

23. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

24. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

jusqu'à 2,7 % aujourd'hui²⁵. » « Pouvait-on mener cette politique avec davantage de douceur après en avoir négocié le principe avec l'Europe ? « L'idée d'invoquer des circonstances exceptionnelles, d'aller chercher je ne sais quelle alliance avec le Sud contre le Nord, a pu tenter certains esprits pendant ou après la campagne, mais ni les règles, ni les partenaires n'existaient pour cela²⁶. » Pas plus d'ailleurs que n'existait une majorité européenne susceptible d'accepter une renégociation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance : « On comprend assez vite que le volet croissance va tout de même être assez réduit²⁷. » Lionel Jospin lui-même avait entamé son mandat en 1997 par de semblables déboires avec le traité d'Amsterdam.

Si le CICE représente une astuce pour financer ce regain de compétitivité à crédit, l'équation budgétaire entre la volonté de repasser rapidement sous la barre des 3 % de déficit, de revenir sur des ponctions arbitrées sous Nicolas Sarkozy et de financer les premières mesures sociales du quinquennat se révèle quasiment impossible dès 2012. En rendant à César ce qui revient à César, sans que l'opinion ne le sache ni ne le mesure pleinement : « Les hausses d'impôts avaient commencé de façon très forte sous Nicolas Sarkozy, dès 2010-2011, et sur les 20 milliards d'euros de hausse des prélèvements obligatoires de 2012, 7 milliards sont à mettre à notre actif alors que 13 milliards sont à mettre au passif de l'équipe sortante. » « Quelle part de l'opinion aura perçu cette réalité ? Aux deux tiers donc, l'« impôt Hollande » sert en 2012 à solder l'« ardoise Sarkozy ». Le « ras-le-bol fiscal » de 2013 trouve donc très objectivement ses racines dans les décisions de 2010-2011.

« Nous avons eu des débats sur la question de savoir s'il fallait commencer par les recettes ou les dépenses. Nous avons eu des débats sur la question de savoir si le fait que tous les pays européens pratiquent cette même politique budgétaire en même temps n'allait pas aggraver la croissance²⁸. » Dans tous les cas, les termes de l'équation étaient connus,

25. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

26. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

27. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

28. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

et nombreux étaient ceux qui la jugeaient insoluble. « Je pense que nous n'avions pas de plan B sur le déficit, là était surtout le problème. Notre trajectoire de hausse des prélèvements obligatoires était calibrée pour une croissance moyenne, sans plan B en cas de dégradation de la conjoncture²⁹. » Et c'est cette réalité que la crise de 2011 est venue amplifier.

La ponction fiscale a été massive dès le début. « Je vois deux limites à ce qui a été fait. La première, c'est qu'elle est entrée en contradiction presque immédiatement avec le rapport Gallois et la baisse des charges associée puisque nous avons dans le même temps procédé à des augmentations pour les entreprises. Second sujet, certaines mesures fiscales n'ont pas épargné les plus modestes, de l'augmentation des cotisations vieillesse à la refiscalisation des heures supplémentaires³⁰. » Cette dernière mesure représente évidemment une augmentation d'impôts pour tous ceux qui bénéficiaient de cette disposition. Pire, pour certains, elle devient synonyme d'un assujettissement à l'impôt sur le revenu alors qu'ils n'en payaient aucun jusque-là. Ou comment la gauche en vient à inventer un impôt pour les actifs modestes... Cette mesure avait sa logique et a été adoptée pour des raisons explicites et assumées de lutte contre le chômage. Mais elle a été perçue comme une mesure anti-pouvoir d'achat par une grande partie des classes populaires, des travailleurs modestes, ceux auxquels Nicolas Sarkozy avait proposé cinq ans plus tôt de « travailler plus pour gagner plus ».

Cette politique fiscale affiche toutefois un bilan redistributif positif puisque l'effort a été très justement réparti entre les uns et les autres en fonction de leur capacité contributive. Pour autant, « dès lors qu'on demande un effort aux plus modestes, même moins important, ils retiennent davantage le fait qu'on leur demande un effort plutôt que le fait qu'on demande un effort plus important aux autres³¹ ». Alors même que le redressement a été effectué dans le souci de la justice fiscale, et a été accompagné tout au long du quinquennat par un effort de

29. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

30. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

31. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

redistribution, cette intention n'a pas forcément été mise au crédit du gouvernement et de sa popularité.

Et, en même temps, réduire le déficit d'emploi

Réduire les déficits par une ponction fiscale inédite tout en réduisant le chômage a constitué l'une des premières gageures. « Voilà deux objectifs antagonistes car, pour réduire le chômage, il faut avant tout de la demande. On avait donc un problème de conflit d'objectifs. Alors, on fait d'autres choses et on a d'abord soutenu la conjoncture en créant des emplois aidés. Cette priorité n'a jamais été sacrifiée d'un point de vue budgétaire. Et on a pratiqué un certain nombre de politiques d'enrichissement de la croissance en emplois³². »

Le chômage demeure toutefois l'épine majeure dans le talon du nouveau président. Rappelons d'abord que la progression des chiffres sous Nicolas Sarkozy a été vive et que les pressions politiques exercées à l'approche de la présidentielle de 2012 pour retarder les plans sociaux de quelques mois n'ont pas été sans effet. Résultat, au moment de l'élection de François Hollande, le chômage augmente en moyenne de 25 000 personnes par mois, ce qui est considérable. Encore s'agit-il d'une moyenne : certains mois, l'hémorragie est terrible et le chiffre dépasse les 50 000. La médiatisation de certains plans sociaux ajoute au caractère anxiogène de la situation.

Dans ce contexte, François Hollande prend très tôt le risque non seulement de conditionner sa future candidature à l'inversion de la courbe du chômage, mais également d'en annoncer la proche perspective. L'inversion de cette courbe, dont les évolutions mensuelles sont désormais scrutées à la loupe alors qu'elles n'ont que peu de fondements macro-économiques, devient la seule boussole politico-médiatique.

La politique conduite combinait des mesures pour contenir le coût du travail d'une part, et financer des emplois aidés ciblant des catégories particulières, d'autre part. Ces mesures, face à la forte dégradation de la

32. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

conjoncture entre 2012 et 2014, n'ont pas permis d'endiguer de façon suffisamment rapide la montée du chômage, même si elles sont portées en fruits en fin de quinquennat.

Le diagnostic lui-même repose sur une analyse classique et déjà ancienne. L'opinion a ainsi été de longue date conditionnée autour de l'idée d'une « préférence française pour le chômage ». Le chômage de masse ne serait pas une fatalité. Il résulterait en réalité d'une hypocrisie collective et d'un choix, non assumé, en faveur des *insiders* et au détriment des *outsiders*. Si cette analyse n'est pas dénuée de fondement, elle ne saurait non plus être prise pour une vérité absolue, tant elle fait l'impasse sur une réalité qu'un simple coup d'œil par-delà les frontières permet de vérifier : les pays pris en exemple pour illustrer des situations de prétendu plein-emploi affichent des performances en réalité très relatives. Allemagne, Angleterre, États-Unis, etc., affichent certes, facialement, des taux de chômage avoisinant les 5 %, mais au prix d'une explosion du nombre de travailleurs précaires. Si la France fait donc un « choix en faveur du chômage », les autres pays ont bien souvent privilégié une forme de précarité. Pour le dire autrement, aucune des grandes économies du monde développé n'est parvenue à conjuguer plein-emploi et emploi de qualité.

Le gouvernement a en outre enclenché un effort inédit en faveur de la formation des demandeurs d'emploi pour tenir compte de la réalité du fléau. En effet, dans certaines régions ou pour certaines catégories professionnelles, le chômage est résiduel. Il frappe en revanche très durement ceux qui ne disposent d'aucune qualification. Ceux-ci forment les rangs des chômeurs de longue et de très longue durée. C'est tout le sens du plan lancé par François Hollande au début de l'année 2016 afin d'offrir un million de formations aux personnes inscrites à Pôle emploi.

Cette politique globale – compétitivité par des baisses de charges, emplois aidés, formation – a produit des résultats à la faveur d'une inversion réelle et nette de la courbe du chômage qui s'est traduite par des créations nettes d'emplois en 2015, 2016 et 2017 (si l'on admet que les chiffres de cette dernière année relèvent bien de décisions antérieures). « Je pense que, sur la politique de l'emploi, les 500 000 emplois créés ou sauvegardés sont là. Il me semble donc qu'on a eu une

contribution³³. » Mais l'inflexion est arrivée trop tardivement et sa pente a été trop faible pour que le gouvernement s'en trouve crédité.

Quid du bilan plus global ? « Regardons les chiffres de 2017, puisque maintenant ils sont connus. Ils sont connus sur la croissance – 2,2 % –, ils sont connus sur l'emploi net – 270 000 emplois supplémentaires, soit la troisième année consécutive –, ils sont connus sur le déficit, ramené à 2,7 %. Et ces résultats de 2017 sont ceux que nous attendions en 2016, si l'année 2014 n'avait pas été aussi horrible. On a cette année-là un niveau de croissance extrêmement faible alors que tous les observateurs prévoient pour l'Europe une reprise en 2014. Pourtant, en prenant les chiffres de Pôle emploi, on observait bien, fin 2013, une inversion de la courbe du chômage. Mais le choc de 2014 a créé un décalage d'un an³⁴. » Ces résultats sont en ligne avec la tendance observée sur le quinquennat en matière de croissance : se seront succédés trois semestres de récession, deux semestres de stagnation et cinq semestres de croissance (supérieure à 1 % en 2015 et en 2016). Le bilan économique d'ensemble est bien celui d'un redressement entre 2012 et 2017 : une croissance revigorée, des marges reconstituées, des investissements en rebond, un déficit public raboté, des comptes sociaux équilibrés, une courbe du chômage inversée, fût-ce tardivement et modestement.

« Je me demande pourquoi nous n'avons pas été crédités des multiples réformes structurelles que nous avons conduites : pacte de compétitivité, accord national interprofessionnel, réforme des retraites, pacte de responsabilité, formation professionnelle, économie de 50 milliards d'euros dans les dépenses publiques, loi El Khomri en 2016, ça fait tout de même beaucoup. Alors, comment se fait-il que nous courions toujours après notre crédibilité sur ces sujets³⁵ ? » « On peut dire que nous avons évité l'austérité, que nous n'avons pas dégradé le niveau des services publics, que les inégalités ont légèrement décliné ou, en tout cas, ont été contenues, contrairement au *trend* européen. On peut aussi rappeler le rétablissement de la compétitivité. C'est donc un bilan loin

33. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

34. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

35. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

d'être indéfendable. Pourquoi est-il peu défendu ? Là est la vraie question³⁶. »

DYNAMISER NOTRE DÉMOCRATIE SOCIALE
POUR RENFORCER NOTRE MODÈLE SOCIAL :
L'UTOPIE D'UNE FRANCE SOCIALE-DÉMOCRATE

En matière sociale, François Hollande a très tôt affiché la couleur, notamment dans une tribune publiée dans *Le Monde* en juin 2011³⁷, traduisant sa vision en la matière autour de deux messages clés : « [...] j'affirme que démocratie politique et démocratie sociale concourent l'une comme l'autre au service de l'intérêt général. » « La méthode et le contenu de la réforme vont [...] de pair. » L'enjeu est donc de donner toute leur place aux partenaires sociaux pour fabriquer de la réforme, par définition plus efficace lorsqu'elle est négociée que lorsqu'elle est imposée. En substance, pas de social sans démocratie sociale, pas de progrès social durable sans contractualisation. Le rêve mitterrandien était socialiste, le rêve hollandais a été résolument social-démocrate.

Faire du dialogue social un moteur de transformation

En matière de démocratie sociale, l'ambition hollandaise a été sincère et constante, notamment dans la volonté affichée de faire advenir une « République contractuelle », basée sur des partenaires sociaux qui « verront leur rôle reconnu, y compris dans la Constitution³⁸ ». Cet élément de son discours d'investiture après sa victoire à la primaire socialiste prolonge la tribune du *Monde* que nous venons de citer, qui proposait que la démocratie sociale et la négociation collective soient, au même titre que le droit de grève, inscrites dans la Constitution. L'objectif et le ton définissent un projet qui vise à mettre en place un système de démocratie sociale que l'on retrouve dans les grandes social-démocraties

36. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

37. François Hollande, « Il faut avoir confiance en la démocratie sociale », *Le Monde*, 14 juin 2011.

39. Discours de François Hollande devant la convention d'investiture, 22 octobre 2011.

du nord de l'Europe. « Et pourtant, il y a un handicap au départ, chez François Hollande, c'est de ne pas avoir eu l'appétence théorique qu'on a retrouvée chez d'autres dirigeants du Parti socialiste défendant grosso modo les mêmes lignes doctrinales, comme Michel Rocard ou Dominique Strauss-Kahn, qui ont beaucoup théorisé les rapports entre la loi et le contrat, la démocratie représentative et la démocratie sociale³⁹. » François Hollande compense toutefois en inscrivant quelques mesures emblématiques parmi ses « 60 engagements pour la France », comme l'instauration de conférences sociales et la représentation des salariés dans les instances dirigeantes des grandes entreprises. On demeure encore loin de la cogestion à l'allemande, mais on progresse vers une société de compromis, après un quinquennat sarkozyste de brutalisation des relations sociales.

L'un des premiers actes, posé dès juin 2012, a ainsi été l'organisation de conférences sociales destinées à réunir les partenaires sociaux dans le but de fixer conjointement chaque année les thèmes prioritaires de la négociation collective. « On pourrait presque dire qu'on avait une planification concertée de la négociation collective qui était véritablement assez inédite en France⁴⁰. »

La démocratie sociale en actes

Sans chercher à être exhaustif, trois textes essentiels et structurants doivent être évoqués. Le premier, c'est l'accord national interprofessionnel de 2013, qui porte sur la sécurisation des emplois et rapproche négociation sociale et compétitivité, deux objets jusqu'alors disjoints, traduisant ainsi une maturité réelle des relations sociales. La loi qui résulte de cet accord introduit également une « base de données économiques et sociales » (BDES) mise à la disposition des représentants des personnels afin de donner de la visibilité à ces derniers en matière de stratégie d'entreprise. Cela fait écho aux revendications historiques du Parti socialiste unifié et de la CFDT des années 1970 de participation à la gestion des entreprises. « La loi de sécurisation de l'emploi est un événement très important parce que, au-delà de la BDES, elle fixe le

39. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

40. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

concept même de sauvegarde de l'emploi et d'arrêt des licenciements à partir du moment où il y a un accord dans l'entreprise⁴¹. »

Vient ensuite, en 2015, la loi Rebsamen, qui permet de franchir un pas supplémentaire concernant l'association des salariés à la gouvernance des entreprises. La philosophie sociale-démocrate du gouvernement trouve ici sa pleine confirmation, par l'extension du dialogue social, en particulier dans les TPE, et par le regroupement de tous les comptes salariés (pénibilité, épargne temps, formation...) en un compte personnel d'activité unique, socle d'une individualisation des droits et d'une sécurisation des parcours professionnels.

Le troisième élément le plus saillant, et le plus discuté, reste la loi El Khomri⁴². Ce texte est indissociable de son contexte. « Le sort de la loi travail n'aurait pas du tout été le même si celle-ci n'avait été précédée par la crispation de la déchéance de nationalité⁴³. » D'autres sujets, plus spécifiques au champ social, viennent ajouter de l'huile sur ces braises ardentes, comme les violences en octobre 2015 au moment de la grève chez Air France – « La célèbre chemise du DRH arrachée a beaucoup joué sur le contexte⁴⁴ » – et les désaccords entre partenaires sociaux sur certains sujets : « Avec les retraites complémentaires, Laurent Berger et Jean-Claude Mailly ne se parlaient plus et, à côté de cela, il y avait trois organisations patronales focalisées sur un seul sujet, la question de leur représentativité⁴⁵. »

Quoique très contestée, cette loi a pour raison d'être initiale de retranscrire la philosophie du rapport Combrexelle, remis quelques mois plus tôt, qui instaure la négociation collective au niveau de l'entreprise comme lieu de production des normes⁴⁶. « Cette commission Combrexelle était entachée d'une première erreur de conception : les partenaires sociaux n'étaient pas dedans⁴⁷. » Paradoxe supplémentaire, cette loi qui promet

41. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

42. Ce thème fait l'objet d'une analyse plus développée dans la partie « Points de vue » de ce rapport.

43. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

44. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

45. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

le dialogue social au plus près du terrain et introduit pour la première fois le principe d'accord majoritaire se distingue par une tentative de passage en force, tant syndical que parlementaire. Procéder ainsi et, dans le même temps, défendre la démocratie dans l'entreprise peut sembler contre-nature. Sont introduites, tardivement, des mesures accordant certaines souplesses aux entreprises, mesures qui n'ont à aucun moment fait l'objet d'une concertation appuyée avec les partenaires sociaux. Elles font écho à un thème populaire, qui relève de la simplification du droit du travail. « C'est l'illustration de la théorie du choc inaugurée en 2014, qui consiste à présenter le dialogue social comme une perte de temps alors qu'il faut aller vite. Puisqu'il fallait un choc, il ne fallait pas d'accord et il fallait du monde dans la rue, pour démontrer qu'il s'agissait d'une "vraie" réforme. Il fallait donc pousser les curseurs suffisamment loin pour que même la CFDT ne puisse pas être d'accord. » Cette théorie du choc, justifiée par le calendrier de fin de quinquennat et la volonté d'avoir des résultats, paraît néanmoins à contretemps : « Comment imaginer frapper vite et fort alors que nous sommes politiquement si affaiblis⁴⁸ ? » Enfin, ultime paradoxe, la loi travail contenait ce qui devait être la grande réforme sociale du quinquennat : un compte personnel d'activité (CPA), censé donné corps à la sécurité sociale professionnelle attendue depuis longtemps. « Or, qu'est-il advenu du CPA ? Il a été introduit en catimini, presque par effraction dans la loi El Khomri, sans que François Hollande ne le mette jamais en valeur⁴⁹. »

La démocratie sociale et ses freins

Cette belle idée en faveur de la démocratie sociale s'est toutefois heurtée au mur de la réalité. À plusieurs murs, même. Il y a d'abord l'inconfort de fond, en France, à l'égard de la démocratie sociale. La culture de la négociation s'efface bien souvent devant une culture de l'affrontement et de la contestation, qui relève d'une mythologie politique et sociale ancienne. Au-delà de ce décor de fond, la démocratie sociale ne peut être

46. Jean-Denis Combrexelle, *La Négociation collective, le Travail et l'Emploi*, rapport au Premier ministre, France Stratégie, septembre 2015.

47. Ce thème fait l'objet d'une analyse plus développée dans la partie « Points de vue » de ce rapport.

48. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

49. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

vivante que si les acteurs se saisissent des opportunités que leur offre la loi. Et, de ce point de vue, la frilosité des acteurs, tant du côté syndical que patronal, a été très grande. « Il y a eu une véritable défection des principaux acteurs⁵⁰. » « À cela s'est ajoutée une position des directions d'entreprises qui sur le terrain ont peu pris le relais des propositions juridiques. Le privé s'est ainsi caractérisé par une forme d'attentisme social⁵¹. »

Il faut ensuite évoquer le discrédit des acteurs de la démocratie sociale. Toutes les enquêtes confirment le rejet massif dans l'opinion des grands acteurs institutionnels, qu'ils soient représentants politiques ou représentants syndicaux. Que l'action des premiers ait visé à renforcer le rôle des seconds n'était donc pas nécessairement de nature à enthousiasmer l'opinion. Si l'image dégradée du syndicalisme fournit une première clé d'explication, le jeu des acteurs eux-mêmes n'a pas aidé à bâtir une démocratie sociale mature, respectueuse et apaisée. Deux radicalités se sont ainsi affrontées : celle du Medef et celle d'une CGT qui, notamment pour des raisons internes de géopolitique, n'ont cessé jusqu'à la caricature de se désigner comme meilleurs ennemis. Aussi les oppositions se sont-elles cristallisées dès 2013, notamment à FO et à la CGT – syndicat qui décide de boycotter les discussions dès la deuxième conférence sociale – et n'ont-elles cessé de s'intensifier jusqu'en 2016. « Nous faisons un pari sur l'évolution du corps syndical dans son ensemble. Nous pensons que le processus engagé par Bernard Thibault à la CGT se poursuivrait et personne n'avait anticipé l'arrivée à sa suite d'un anarcho-syndicaliste⁵². »

Enfin, le contexte social lui-même rendait difficile la concrétisation de ce « rêve social-démocrate » : avec un chômage de masse persistant, l'idée même d'un dialogue social serein et équilibré se trouvait mise à mal. Alors que la France peine déjà par principe à faire confiance aux partenaires sociaux pour entretenir un dialogue constructif, cette conjoncture défavorable risquait de déséquilibrer dangereusement le rapport de force entre les acteurs sociaux tel qu'il était perçu par l'opinion.

50. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

51. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

52. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

C'était l'image, réelle ou fantasmée, d'un dialogue social noué alors que les salariés se trouvaient avec un pistolet sur la tempe et s'exposaient au chantage au licenciement. « François Hollande s'est effectivement heurté, dans sa volonté sincère de renforcer la démocratie sociale, à un triple écueil : une culture du compromis minoritaire chez les acteurs sociaux, une absence de majorité vraiment réformatrice, un déficit de pédagogie⁵³. » « Pour résumer, la démocratie sociale à laquelle François Hollande a cru n'avait pas les bons acteurs pour jouer la pièce⁵⁴. »

Aux facteurs culturels et syndicaux est venu s'ajouter un facteur aggravant, d'ordre politique, celui-là : « François Hollande a hérité d'une majorité absolue qui n'était pas réformatrice, ni même sociale-démocrate. En d'autres termes, elle n'était pas du tout à son image. Il s'est trouvé d'emblée prisonnier d'une majorité qui voulait une politique plus à gauche. Le ver était ainsi dans le fruit dès le lendemain des investitures législatives sur lesquelles Martine Aubry avait eu seule la main⁵⁵. »

Quant au déficit de récit sur ces sujets, il a été constant et fait écho à la difficulté plus globale de François Hollande d'incarner un souffle et un cap susceptibles de rassembler le corps social. Le compte personnel d'activité, au moment de sa conception, devait être la grande « réforme sociale du quinquennat ». À la fin, il fait peu de doutes qu'une faible part de l'opinion en a eu connaissance : la mesure avait été torpillée par le pataquès de la loi travail. Un texte sur lequel François Hollande lui-même s'est peu exprimé, comme sur l'ensemble des questions sociales. « Il y a eu très peu d'explications. Et, quand elles venaient, elles étaient souvent à contretemps⁵⁶. » « En tout état de cause, François Hollande a tenté d'être un président social-démocrate dans un pays, la France, qui n'est pas et n'a jamais été une social-démocratie⁵⁷. »

53. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

54. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

55. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

56. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

57. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

Politique sociale : hors chômage, un « bilan « globalement positif »

Alors que la question sociale demeure au cœur de la pensée et de l'action socialistes, elle n'a pas été aussi centrale dans la campagne présidentielle de 2012 que par le passé. Malgré le gauchissement du programme et du ton à l'approche du scrutin, les « 60 engagements pour la France » de François Hollande paraissaient en ce domaine plutôt mesurés. C'est une forme, là encore, de paradoxe. En effet, derrière ce discours raisonnable – si l'on exclut les envolées du Bourget contre la finance en janvier 2012 et l'improvisation de l'annonce d'une taxe sur les très hauts revenus en février –, le bilan de François Hollande en matière sociale n'a rien d'indigne, et ce, à trois égards. La fiscalité a eu une dimension extrêmement redistributive ; les engagements en matière sociale ont plutôt été tenus et les réalisations se sont avérées significatives ; découlant des deux points précédents, la dynamique inégalitaire observée dans de très nombreux pays voisins a été contenue en France. « Des points ont été marqués, même insuffisants, sur la réduction des inégalités et de la pauvreté. Mais c'est ainsi, la politique sociale du gouvernement était perçue souvent négativement : trop pour les entreprises, pas assez pour les salariés, ce qui était électoralement très coûteux⁵⁸. »

Redistribuer de façon juste

La politique fiscale, en premier lieu, est celle qui permet de fournir ses ressources à la puissance publique et de fixer le niveau de redistribution et de solidarité souhaité. En la matière, dans le respect des engagements pris, les choix effectués suivent une vraie ligne de gauche, en remontant la taxation du capital au même niveau que la taxation du travail, en créant une tranche d'impôts nouvelle pour les contribuables les plus riches, en revenant sur les baisses adoptées par la droite en matière de fiscalité sur le patrimoine. Les déboires juridiques de la taxe à 75 % des plus hauts revenus ont rendu cette mesure anecdotique et provisoire, certes, et les ponctions globalement opérées ont pu se révéler confiscatoires au point de susciter ce que le ministre des Finances Pierre Moscovici lui-même

58. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

a qualifié de « ras-le-bol fiscal ». Ces revers ne doivent pas occulter la réalité : justice et redistribution auront ici été des boussoles constantes dans la répartition de l'effort fiscal. Les réformes entreprises depuis le printemps 2017, aux antipodes des orientations antérieures, confirment bien par effet de contraste que l'action menée entre 2012 et 2017 n'était pas destinée à favoriser avant tout les intérêts des « premiers de cordée ».

Étendre la protection sociale

Sur le plan social, même si leur ampleur ne rivalise pas avec quelques grandes mesures des époques Mitterrand-Jospin (cinquième semaine de congés payés, retraite à 60 ans pour tous, semaine de 39 puis de 35 heures), de belles avancées doivent tout de même être notées, comme la retraite à 60 ans pour les carrières longues, la prise en compte de la pénibilité au travail, l'esquisse d'une sécurité sociale professionnelle avec le compte personnel d'activité, la prime d'activité, la revalorisation des prestations sociales pour les familles nombreuses modestes et les parents isolés, l'augmentation du revenu de solidarité active (RSA) socle, la généralisation de la complémentaire santé et celle du tiers payant, la création puis la généralisation de la garantie jeunes, un meilleur encadrement des plans sociaux.

En appui de cette ambition sociale, un vaste ministère du Logement et de l'Égalité des territoires, symboliquement au sixième rang de l'ordre protocolaire gouvernemental, se donne là aussi pour objectif de mieux protéger les locataires (contre la flambée des prix) et même les propriétaires (contre les risques d'impayés) et de relancer la construction de logements avec un objectif élevé de 500 000 livraisons annuelles qui, compte tenu du rythme propre de ce secteur d'activité, ne sera atteint qu'en 2017. Le nombre de places d'hébergement d'urgence augmente également sous le quinquennat, de 50 %, pour atteindre un total de 120 000.

Si les quartiers ont massivement voté pour François Hollande en 2012 et lui ont rapidement retiré leur confiance, cela tient à quelques renoncements forts, sur le droit de vote des étrangers, le récépissé en cas de contrôle d'identité et, bien sûr, la déchéance de nationalité. L'action du gouvernement en faveur des quartiers populaires a néanmoins été

substantielle. Il a déployé une politique qui se voulait globale autour de la cohésion sociale, de la rénovation urbaine et du développement économique. Trois axes ont ainsi été suivis. D'abord, on a procédé à un ciblage des moyens, pour sortir du saupoudrage antérieur : une nouvelle géographie prioritaire a été définie pour désigner les 1 500 quartiers devant bénéficier de la solidarité nationale. Ensuite, les contrats de ville ont changé d'échelle, en se situant au niveau intercommunal, d'une part, et en agrégeant de nouveaux acteurs, d'autre part (chambres de commerce, agences régionales de santé...). Enfin, la participation des habitants a été promue, à travers la création de conseils citoyens, associés à l'élaboration et à l'évaluation des politiques mises en œuvre. Les dispositifs comme les adultes-relais, les contrats d'avenir puis la garantie jeunes ont été massivement mobilisés, parallèlement au soutien réaffirmé au secteur associatif, dont les moyens ont été rétablis et stabilisés dans le cadre de conventionnements pluriannuels. Enfin, la lutte contre les discriminations a pris une nouvelle dimension, à travers la pratique du *name and shame* et le parrainage. Les zones franches urbaines ont été transformées en territoires entrepreneurs et France Active a déployé une vaste politique de soutien à la création d'entreprises dans ces quartiers. Le résultat se lit à l'aune des chiffres du chômage, qui a reculé plus fortement dans ces territoires que partout ailleurs. Entre 2014 et 2017, le chômage dans les quartiers politiques de la Ville a été ramené de 26,7 % à 24,6 %.

Individualiser la protection sociale

Au-delà du recensement de ces mesures, il convient sans doute encore davantage d'insister sur la refondation de notre protection sociale dont le quinquennat a été l'occasion, grâce notamment à la continuité dont le ministère des Affaires sociales a pu bénéficier avec le maintien en fonction de Marisol Touraine de 2012 à 2017. Continuité et constance au service d'une évolution philosophique majeure : « Le premier des acquis, dans le domaine de la protection sociale, c'est la mise en place à mon avis irréversible d'une politique d'individualisation des droits⁵⁹. » Dans un monde de plus en plus mouvant et incertain, la stabilité professionnelle

59. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

devient l'exception et la mobilité, la règle. Dans ces conditions, le travail ne peut plus demeurer le socle de la protection sociale. C'est une révolution d'autant plus remarquable que « François Hollande avait une aversion pour la théorisation dans le domaine de la protection sociale⁶⁰ ». L'idée, pour la première fois, était de compléter un socle de droits collectifs par des briques plus personnalisées, afin de franchir une étape nouvelle dans la réduction des inégalités, en passant par des mécanismes plus ciblés, tant en matière de protection sociale que de santé.

« Un point est passé totalement inaperçu, alors que c'est un bouleversement majeur de la protection sociale au cours de ces cinq années et qui restera durablement. Il s'agit de la Puma⁶¹ », la protection universelle maladie. C'est une vraie révolution conceptuelle, qui constitue en réalité l'aboutissement de la Sécurité sociale de 1945. « On part désormais du principe que tout le monde a des droits, sans se demander à quel titre. À partir de douze ans, vous avez des droits, peu importe si vous les tenez de vos parents, de votre conjoint, de votre travail, etc.⁶². » Ce principe de portage de droits individuels, mécaniquement, distend le lien historique entre travail et protection sociale. La meilleure illustration de cette personnalisation des droits, c'est la prime d'activité : elle constitue une aide adaptée aux besoins de chaque situation individuelle.

Cette politique dans le domaine de la protection sociale a non seulement permis d'engranger des avancées majeures et durables, mais elle s'est aussi adossée à un assainissement des comptes sociaux, sans la moindre remise en cause de droits individuels ou collectifs, bien au contraire. Le bilan en matière de santé est de ce point de vue très éclairant. La loi de modernisation du système de santé, portée par Marisol Touraine et adoptée fin 2015, malgré la contestation de certains professionnels du secteur, aura concrétisé l'essentiel des engagements du candidat Hollande, comme la généralisation du tiers payant, l'ouverture des dons du sang aux homosexuels, l'expérimentation de salles de shoot. Aucune fronde parlementaire n'est d'ailleurs venue compliquer l'examen

60. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

61. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

62. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

de ce texte. En outre, l'IVG a été confortée, en faisant désormais l'objet d'un remboursement intégral et en étant facilitée avec la suppression du délai de réflexion d'une semaine et l'extension de l'offre de proximité. Enfin, avancée sociale significative, une loi instaurant « le droit à mourir dans la dignité » a été votée à l'unanimité du Parlement.

Troisième élément, les réformes structurelles en matière de politique familiale ont marqué un tournant, du fait que l'on a considéré que le caractère universel de certaines prestations n'était plus justifié et qu'une politique d'investissement dans des structures comme les crèches était aujourd'hui plus adaptée aux besoins et plus efficace pour lutter contre certaines inégalités. Sur cette dernière question, les analyses et les études convergent : « Les inégalités de santé se sont réduites, les inégalités monétaires se sont réduites, le plan pauvreté a eu un impact, la pauvreté a baissé et s'est stabilisée alors qu'elle a augmenté, dans la période, en Allemagne, en Angleterre, en Italie, en Espagne, enfin partout⁶³. » Si l'on reprend les chiffres de l'Observatoire des inégalités, le nombre de personnes situées sous le seuil de pauvreté (fixé à 60 % du revenu médian) a augmenté de 820 000 personnes entre 2006 et 2016. Sur la seule période allant de 2008 à 2012, marquée par la crise, le taux est passé de 13,2 % à 14,2 % de la population, soit une augmentation en valeur absolue de 800 000 personnes. À l'inverse, le phénomène a été endigué ensuite puisque le taux de pauvreté en 2016 est redescendu à 14,0 %. Si l'on se donne quelques éléments de comparaison en Europe, où les inégalités et la pauvreté ont augmenté dans la période récente, la France tire très honorablement son épingle du jeu. Avec un taux de pauvreté de 6,8 % (à 50 % du revenu médian, pour permettre les comparatifs), elle se classe quatrième derrière le Danemark, la Finlande et la Norvège, mais en faisant beaucoup mieux que ses voisins directs : l'Allemagne et le Royaume-Uni se situent à 10 %, soit environ 50 % au-dessus de la France, et les pays du Sud (Espagne et Italie) ont quant à eux des taux deux fois supérieurs (15,5 % et 14 % respectivement). En résumé, la France a su stopper la tendance et se retrouve dans une situation plutôt très favorable comparée à celle des

63. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

grands pays européens. Si la réduction des inégalités demeure le moteur de la gauche politique, on peut ici reconnaître que l'écrasante dynamique économique inégalitaire, à l'œuvre dans nombre de pays développés, qui ont vu la pauvreté augmenter, a épargné la France, grâce aux mesures fiscales et sociales adoptées entre 2012 et 2017.

EN GUISE DE CONCLUSION

Sans constituer un audit des politiques publiques menées durant cinq ans et sans ambition d'exhaustivité, ce bilan politique de l'action économique et sociale entre 2012 et 2017 vient lui aussi alimenter le « mystère Hollande ». La France de 2012 se trouvait dans un état de faiblesse économique et de fragilité sociale relativement inédit. Le pays était pris en outre dans des contraintes diplomatiques fortes, sur le plan européen notamment, qui n'ont pas facilité ses marges de manœuvre. Pire, la cohésion nationale a été rudement mise à l'épreuve par le terrorisme, qui a éclairé d'une lumière agressive la question de l'islam et celle des banlieues.

En 2017, l'analyse, enrichie de statistiques officielles, ne permet pas de contester la réalité suivante : l'économie française a été redressée, les marges des entreprises ont été restaurées, l'investissement a augmenté, l'économie a recréé de l'emploi, la construction de logements s'est accélérée et la régulation du marché immobilier a été renforcée, la négociation collective a été stimulée, le dialogue social a été valorisé (malgré l'erreur méthodologique de la loi travail), les droits sociaux ont été élargis, les protections sociales ont gagné en efficacité par leur individualisation, la pauvreté et les inégalités ont été contenues et ont parfois même régressé, la politique fiscale ayant mis à contribution de façon massivement privilégiée ceux qui avaient le plus au bénéfice de ceux qui avaient le moins. Même la promesse faite à la jeunesse de voir son sort s'améliorer n'a pas subi de trahison si manifeste : l'éducation est redevenue une priorité politique et budgétaire, la lutte contre l'échec scolaire (qui frappe moins dans le 5^e arrondissement de Paris que dans les quartiers populaires) a été un succès (50 000 jeunes décrocheurs en

moins chaque année), la garantie jeunes a été généralisée pour tous les moins de 25 ans en situation de précarité. La gauche de gouvernement, malgré les critiques de son camp politique et celles des grandes formations syndicales, avait peu promis mais a finalement beaucoup tenu.

La lecture dominante ignore l'essentiel de ces acquis et considère au contraire que la politique menée durant cinq ans a surtout consisté à draguer, au prix fort, les milieux patronaux. Un prix d'autant plus fort qu'il fallait faire oublier les attaques passées contre les riches et la finance. Les entreprises ont été très largement soutenues, c'est incontestable, mais les contribuables aisés et très aisés ont aussi été très largement mis à contribution. Même si la politique de compétitivité des entreprises a dû être financée par une ponction fiscale des ménages, ce « patriotisme économique » ne s'est pas adossé à un renoncement social. Mais la promesse d'inversion de la courbe du chômage est venue torpiller ce Meccano : d'abord parce qu'elle n'a pas été tenue ; ensuite, fait plus grave encore, parce qu'elle ne pouvait pas l'être. Ce n'est donc pas seulement l'incompétence qui a été révélée ici, mais l'impuissance. Pourquoi alors créditer positivement un dirigeant politique, fût-ce celui d'une des plus grandes puissances économiques mondiales, s'il a aussi peu de prise sur l'objet de préoccupation majeur de ses administrés ?

Par un étrange jeu de transfert, le peuple de gauche s'est d'ailleurs montré de plus en plus sévère avec ses représentants politiques, accusés d'avoir renoncé à leur ambition de transformation et de justice sociales, alors que, dans le même temps, la dénonciation de l'« assistanat », présenté par certains leaders politiques de droite comme un véritable cancer, rencontrait un écho croissant dans l'opinion française. Aux yeux d'une partie de cette dernière, la persistance d'un chômage de masse finit alors par sembler reposer sur une double complicité : l'impuissance des gouvernants et l'indolence des chômeurs eux-mêmes. Si le chômage est un cancer qui fragilise la cohésion sociale, cette croyance-là – qui fait du chômeur un bouc émissaire – constitue un danger supplémentaire pour cette dernière.

La politique économique et sociale de François Hollande, malgré ses limites et ses ratés, a permis de disposer en 2017 d'une économie plus

solide qu'en 2012 pour financer de façon plus juste des politiques sociales plus étendues. Et qui ne nient la dignité de personne en confondant solidarité et assistanat. Un 12 sur 20 ?