

PIERRE LENAIN

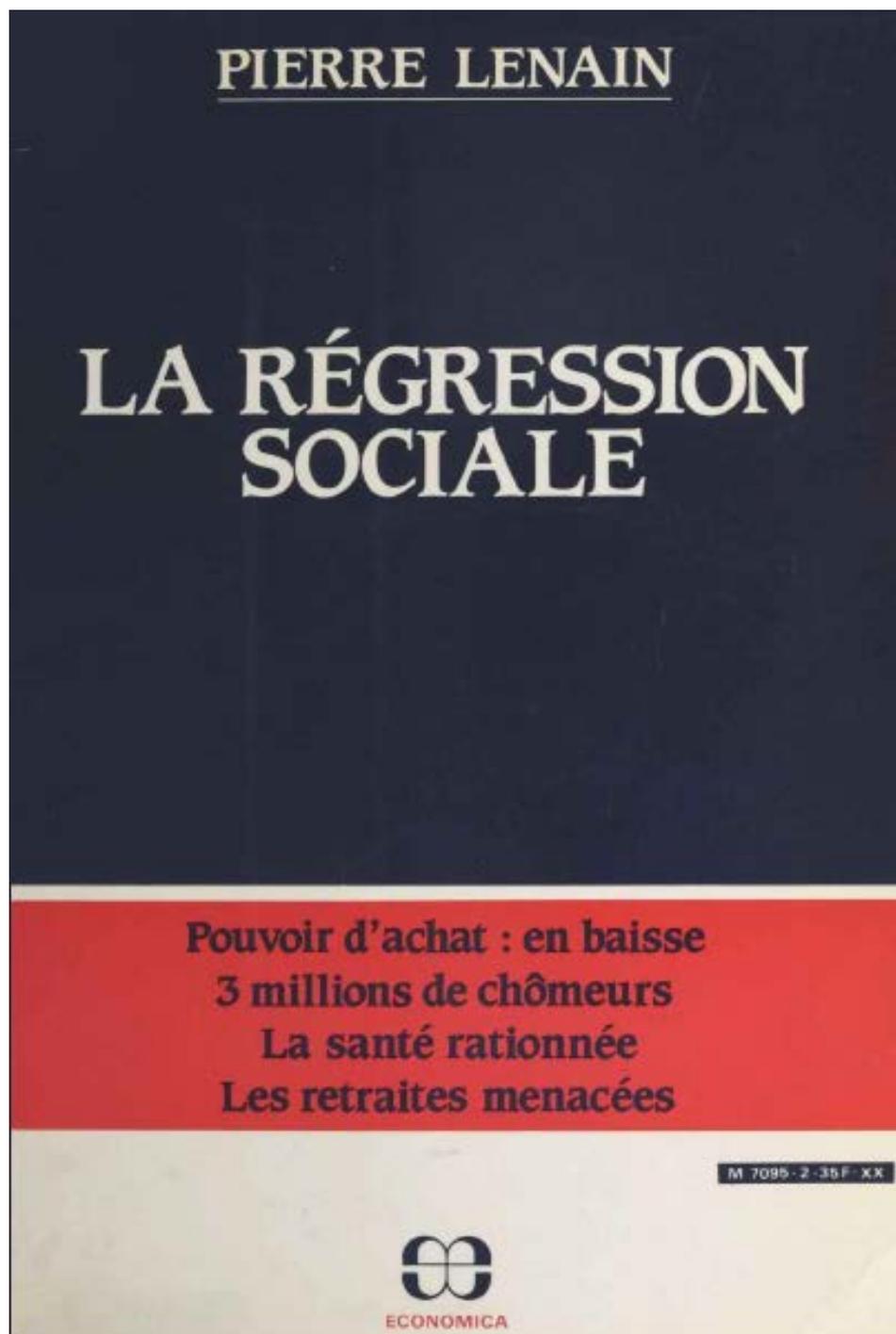
LA RÉGRESSION SOCIALE

Pouvoir d'achat : en baisse

3 millions de chômeurs

La santé rationnée

Les retraites menacées



ECONOMICA

49, rue Héricart, 75015 Paris

1983

Sommaire

Couverture

Présentation

Page de titre

AVANT-PROPOS

PREMIÈRE PARTIE - LA NÉCESSAIRE RÉGRESSION DU NIVEAU DE VIE

CHAPITRE I - LE PAIN NOIR

CHAPITRE II - LES INCERTITUDES DOCTRINALES

CHAPITRE III - LES CONSÉQUENCES POLITIQUES

Première conséquence :

Deuxième conséquence :

Troisième conséquence :

CHAPITRE IV - COMMENT "EXPLIQUER" LE PAIN NOIR

CHAPITRE V - LA PROSPECTIVE DU PAIN NOIR

CHAPITRE VI - SOLDER LES COMPTES

DEUXIÈME PARTIE - QUESTIONS SUR LE CHÔMAGE

CHAPITRE I - DEMAIN : TROIS MILLIONS DE CHÔMEURS ?

CHAPITRE II - UNE IDÉE FAUSSE : LE PARTAGE DU TRAVAIL

CHAPITRE III - LE COÛT DU CHÔMAGE

I - Variables du chômage

II - Les coûts directs du chômage

III - Les coûts indirects du chômage

IV - Difficultés d'une prospective

CHAPITRE IV - LE CONTRÔLE DU CHÔMAGE

CHAPITRE V - L'ANPE ET LA QUERELLE DE LA "DECONNEXION"

CHAPITRE VI - PROBLÈMES MÉDICAUX DU CHÔMAGE

ANNEXES

ANNEXE I - UN PROJET DE RAPPORT "EXPLOSIF" du Commissariat
général au Plan

I - Prestations familiales :

II - Retraites

III - Assurance Maladie

IV - Réforme de l'assiette des cotisations sociales

ANNEXE II - L'ÉVOLUTION DES REVENUS DES MÉNAGES DEPUIS
1977

ANNEXE III - LES RESSOURCES DES MÉNAGES AU COURS DU IX^e
PLAN

ANNEXE IV - DEUX HYPOTHÈSES D'ÉCONOMISTES POUR 1987

I - Rémy PRUDHOMME : Un pays où l'on travaillera peu

II - Robert LATTES : Un soufflé ne remonte pas

ANNEXE V - LES CONSÉQUENCES DU PARTAGE DU TEMPS DE
TRAVAIL

1.- Durée d'utilisation des équipements

2.- Déclassements d'équipements

ANNEXE VI - L'ANPE ET LA DÉCONNEXION DE LA GESTION DU
CHÔMAGE

À propos de l'auteur

Notes

Depuis juin 1982 une politique de rigueur est progressivement mise en place : devant une situation économique fort dégradée, le gouvernement est obligé de faire des choix, à nos yeux essentiels : faut-il, ou ne faut-il pas, amputer les retraites, soumettre les allocations familiales et les indemnités de chômage à des conditions de ressources, contrôler de près les chômeurs (et les faux chômeurs) ?

L'opinion est toute désorientée devant cette nouvelle politique, elle s'étonne des hésitations, des contradictions, des tâtonnements, des reculades, elle a peine à croire à la sincérité des revirements, elle s'inquiète des pièges que recèle le "double langage". Ce livre, dans ces 11 leçons, propose une lecture de ce qui se passe sous nos yeux, apporte des éléments de réflexion à ceux qui hésitent à se prononcer, et fait prendre conscience de la gravité des choix auxquels le gouvernement est confronté dans cette période tourmentée.

Pierre Lenain est un économiste, ancien maître de conférences à HEC, l'ENA et professeur à l'institut d'Etudes Politiques.

AVANT-PROPOS

Depuis juin 1982 la politique gouvernementale a beaucoup changé, et l'opinion est toute désorientée devant des mutations si rapides : elle s'inquiète de ces multiples volte-face, incohérences, divisions, intrigues, revirements de doctrine, elle est débordée par la masse des informations contradictoires. On a peine à se faire une opinion nette, on s'interroge, on hésite, on ne comprend pas "ce qui se passe", et principalement dans le domaine économique.

Nous voudrions donner ici une certaine lecture de cette évolution, en marquer les conséquences à terme, apporter des éléments de réflexion d'une part sur cette politique de rigueur, cette nécessaire régression du niveau de vie, d'autre part sur les "zones d'ombre" de la lutte contre le chômage, laquelle prête souvent à contestation.

Nous ne voulons pas faire œuvre de doctrine (il est encore trop tôt), mais souligner les lacunes de cette politique, les erreurs d'évaluation, les failles doctrinales. Précisons bien notre position : nous ne croyons pas du tout que la lecture que nous donnons soit la seule possible et nous ne traitons que de ce qui — en janvier 1983 — nous paraît important, donnant sans doute ainsi une vue partielle, partielle et déformée des choses : mais, à la vérité, il est impossible en économie qu'un observateur soit jamais impartial.

PREMIÈRE PARTIE

LA NÉCESSAIRE RÉGRESSION DU NIVEAU DE VIE

CHAPITRE I

LE PAIN NOIR

L'échec de la lutte entreprise depuis un an contre le chômage et le déficit de nos finances extérieures montrent à nu la vérité : la crise économique doit entraîner un abaissement du niveau de vie, alors que de 1974 à 1981 la France avait réussi à accroître le pouvoir d'achat des salariés. Aujourd'hui il est impossible de vivre au-dessus de nos moyens : il faut manger *notre pain noir*. Le gouvernement semble encore hésiter à dire la vérité à l'opinion¹ : bon gré mal gré, on a fini de *rêver*. Depuis juin 1982 tout se passe comme si le gouvernement avait à régler deux problèmes :

- comment organiser la régression du niveau de vie ?
- comment organiser cette régression sans toucher à la compétitivité de l'économie, à sa capacité internationale ?

Le plus difficile pour les stratèges militaires — c'est bien connu — est d'organiser habilement une retraite : c'est une manœuvre périlleuse et délicate, d'où dépendent les succès futurs. Or nous en sommes là : ce qui explique, sur le plan social, cet enchaînement de négociations, explications, hésitations, tâtonnements, interviews, manœuvres autour du "trou" de l'UNEDIC, du déficit de la Sécurité Sociale, du financement des retraites et de la "sortie" du "blocage" des salaires : *la régression du niveau de vie* est, bon gré mal gré, l'enjeu de toutes ces "batailles en retraite" peu glorieuses. Le gouvernement a grand peine à expliquer ce qu'il veut faire, car cela supposerait beaucoup de courage, et les réactions peuvent être vives : de là cette marche hésitante. Essayons de décrire brièvement la situation.

Premier problème : comment organiser la régression du niveau de vie ? On peut toucher aux deux composantes du *salaires réel* :

- soit le salaire *direct* (sous forme monétaire) ;
- soit le salaire *indirect* qui représente un tiers du salaire réel, sinon plus, et qui, au travers des cotisations sociales, est distribué sous la forme d'avantages financiers ou de prestations en nature (santé, retraite, aides aux chômeurs, allocations familiales).

Or la résistance à la baisse du salaire direct est beaucoup plus grande que la résistance à la baisse du salaire indirect, où la marge de manœuvre est plus grande ; si bien que les efforts du gouvernement vont porter en priorité sur la baisse du salaire indirect (c'est ce qui est en train de se passer) et, la crise financière s'aggravant, le salaire direct devra nécessairement être à son tour amputé. 1°) Il n'est pas aisé d'abaisser le salaire indirect, les manœuvres engagées depuis mai 1982 le montrent bien :

- a) pour les dépenses de santé, la modulation du ticket modérateur (notamment pour

les médicaments), la privatisation du petit risque, le rationnement des soins par l'argent² deviennent une nécessité ; mais les réactions sont vives, on l'a bien vu à propos du forfait hospitalier.

b) pour les indemnités de chômage, la révision à la baisse des prestations est déjà amorcée (elle devra s'aggraver si le chômage, comme il est vraisemblable, croît en 1983-1984³) : or des indemnités trop élevées, ou distribuées sans contrôles, sont souvent à la source de la désorganisation du marché du travail ; il n'est plus possible que l'UNEDIC paye "à guichets ouverts", comme elle l'a fait jusqu'à présent⁴.

c) pour les retraites, les discussions sur le mécanisme d'amputation sont en cours (les querelles sur les retraites complémentaires et l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans le montrent à l'évidence) et on a déjà décidé l'abandon de l'indexation sur les salaires au profit de l'indexation sur les prix. Le problème de l'amputation des retraites deviendra bientôt explosif⁵.

d) pour les allocations familiales, le non-réajustement au taux d'inflation est déjà pratiqué, et on a déjà diminué certaines prestations de façon significative ; il y a peu de chances qu'on ne pratique pas d'autres amputations (certains veulent notamment les soumettre à l'impôt sur le revenu⁶).

Il est bien certain qu'il s'agit là, sur certains points, de revenir sur des *avantages acquis* (des "conquêtes sociales"), ce qui suppose des négociations difficiles avec les syndicats ouvriers, lesquels ont peine à suivre le gouvernement dans cette voie et risquent d'être démentis par leurs bases⁷. *La résistance à la baisse* est d'intensité inégale suivant les secteurs et les cibles ; en principe :

- la baisse devrait être plus forte pour les dépenses de santé que pour le chômage ;
- elle devrait être plus importante pour les retraites que pour les allocations familiales,
- elle pèsera plus sur les cadres et les non-salariés que sur les salariés à faible salaire.

Mais il s'agit de vues théoriques, car la conjoncture politique risque d'inverser (au moins temporairement) les points de vue (il est dangereux à la veille d'élections de mécontenter les retraités) et, à l'évidence, les résistances seront variables suivant les groupes sociaux, la nature des dépenses (les agents hospitaliers et les professions de santé se défendront vigoureusement⁸), les rivalités corporatives vont être exacerbées, on cherchera à transférer la charge sur le voisin, ou en aval.

2°) *L'amputation du salaire direct* est plus complexe, elle est plus difficile à réaliser, à expliquer, tant les salariés sont attachés à la notion de progression du pouvoir d'achat : en fait deux mécanismes sont en place :

1.- par le biais fiscal, on peut amputer une partie du pouvoir d'achat des moyens et hauts revenus : un alourdissement de la fiscalité directe (maintien de la taxe exceptionnelle de solidarité, création d'une tranche supplémentaire) et l'ingéniosité des fiscalistes va s'exercer en 1983-1985 dans cette voie (l'impôt sur la fortune ira nécessairement en s'alourdissant en 1984-1985 en fonction de la crise financière).

2.- les mécanismes de rattrapage différencié à la sortie du “blocage” des salaires devraient permettre une amputation définitive (notamment pour les hauts salaires) ; certains experts prévoient une baisse réelle de 15 à 20 % (sur deux ans) pour les hauts salaires.

3.- à quoi s’ajoutent les augmentations prévisibles de cotisations sociales (pour les salariés et les non salariés), la création de cotisations chômage (pour les agents publics et les non salariés⁹) : il est impensable dans la logique actuelle que l’on diminue les prestations et revienne sur les “droits acquis”, sans parallèlement augmenter les cotisations “individuelles” (augmentation du taux, déplafonnement, cotisations complémentaires, conditions de ressources : l’ingéniosité bureaucratique n’a pas de limites en ce domaine, *infra*, p. 47). Et l’on a enregistré (non sans surprise) l’absence de protestations lors de la hausse des cotisations d’assurance chômage des salariés (qui passaient de 0,84 % à 1,32 %) : tout se passe comme si chacun était déjà résigné...

Ces trois mécanismes conjoints, qui permettent une amputation du salaire direct disponible “après impôt” vont conduire à une certaine *déhiérarchisation sociale* : André Bergeron ne s’y trompait pas, en protestant contre cet écrasement de l’éventail des salaires *après impôt*, qui tend à un système “égalitaire” : “Je ne suis pas pour un système égalitariste. Il y a des réactions très vives des cadres moyens, des techniciens, des ouvriers professionnels, qui redoutent une espèce de mise à niveau progressive des salariés du bas de l’échelle par rapport à ceux qui sont davantage payés. Personne ne veut d’un système de cette sorte. C’est la négation de la hiérarchie des valeurs, à laquelle nous restons attachés. Le SMIC a un rôle à jouer pour garantir à tout le monde un minimum vital. Mais la politique du SMIC ne peut devenir l’élément fondamental d’une politique salariale. C’est un garde-fou. Il faut imaginer une hiérarchie qui tienne compte du nécessaire respect de la hiérarchie des valeurs. Or on est en train de mordre le trait. Il ne faut pas aller au-delà. Dans certaines branches, il n’y a pratiquement plus de différence entre le manoeuvre-balai et le professionnel, ce n’est pas sain. L’écrasement excessif de la hiérarchie risque d’aboutir à une démotivation des salariés”¹⁰. En ne maintenant pas le pouvoir d’achat pour les catégories les plus élevées de salaires, on risque de créer une situation sociale tendue. Ce mouvement de déhiérarchisation¹¹ mérite d’être surveillé dans les années à venir, car certains — proches du gouvernement — veulent arriver, par le biais fiscal et par le biais des salaires, à un *nivellement social*, jugé plus “juste” ou plus “équitable”¹². Si bien que cette *idéologie égalitaire* vient aggraver notablement les mécanismes d’amputation des salaires directs, qui sont souvent (par exemple dans la fonction publique) d’une grande discrétion : et plus, pris au piège de la crise financière, on reviendra sur des avantages acquis, plus certains exigeront, au nom de la “justice sociale”, un effort supplémentaire dans la voie du nivellement...

On voit donc nettement l’enjeu de ce flux de négociations : réduction du salaire indirect, amputation du salaire direct. Il est certain qu’une *troisième dévaluation* de droit ou de fait (qui apparaît de plus en plus inévitable) risque, à brève échéance,

d'augmenter notablement l'ampleur de cette régression du niveau de vie, et qu'il faudra autoritairement baisser encore plus le pouvoir d'achat en 1983-1984.

Le deuxième problème, le plus complexe, est d'obtenir cette baisse du salaire réel en mettant *hors d'eau* l'appareil productif, la capacité d'investissement et la compétitivité de l'économie : on vient seulement de découvrir, depuis quelques mois, cette priorité à accorder à l'investissement, à l'épargne, il faut lutter contre la "désindustrialisation", l'investissement est la meilleure arme dans la lutte pour l'emploi, etc.. Or cette nécessité pour une économie de lutter pour sa *survie* — en période de "guerre économique" — apparaît, à l'évidence, en contradiction avec les politiques menées depuis plus d'un an par le gouvernement : alourdissement des coûts salariaux (avec l'abaissement autoritaire de la durée du travail, la limitation des heures supplémentaires, l'allongement des congés payés, les entraves au travail intérimaire, l'aggravation des charges sociales¹³), blocage des prix, effets psychologiques de l'impôt sur la fortune, pressions syndicales contre les licenciements et les restructurations (notamment dans les nouvelles entreprises nationalisées). Le faisceau des mesures prises depuis mai 1981 va directement contre les buts actuellement poursuivis, et l'esprit des interventions de l'administration dans le domaine social, au niveau réglementaire, va directement contre l'investissement, elles sont d'inspiration *malthusienne*. Thierry de Montbrial le rappelait nettement : "D'une manière générale, toutes les rigidités économiques en matière de rémunérations, tous les obstacles aux licenciements, la limitation du travail partiel ou intérimaire et, plus gravement, l'inadaptation de l'offre et de la demande d'emploi (qui pose, en outre, le problème fondamental de l'adéquation de notre système éducatif) jouent, finalement, contre l'emploi et contre la réduction de l'inflation. Ces considérations valent pour tous les pays capitalistes libéraux, quels que soient les partis politiques au pouvoir".

Depuis douze mois, on a accru singulièrement les *rigidités* et diminué, par suite, la compétitivité de l'économie. Si l'on veut faire face à cette crise financière, la seule baisse du salaire réel est nettement insuffisante : il faut revenir sur ces rigidités, desserrer les nouvelles réglementations. En effet, l'amputation du salaire réel n'a d'efficacité — disons le mot — que si, dans le même temps, elle permet de maintenir à niveau l'appareil productif, que si l'investissement des entreprises "productrices" permet de maintenir la compétitivité de l'économie. Sinon, il faut encore abaisser un peu plus le salaire réel... Si bien que des *révisions* déchirantes (pour les doctrinaires, et pour les syndicalistes) risquent d'être inévitables.

Il est vrai qu'on n'est pas habitué à réfléchir en termes de régression du niveau de vie (qu'on peut traduire en : régression sociale), de baisse du salaire réel, de régression économique, de crise économique à durée longue, et peut-être même les *instruments de réflexion et de mesure* ne sont-ils pas adaptés à la situation de régression (en comptabilité nationale, un accroissement du nombre des chômeurs peut se traduire par le biais des subventions à l'UNEDIC par un accroissement du PIB). Si nous continuons dans la voie actuelle, nous allons droit à un *déclin à l'anglaise*. On continue à vivre avec des idées fausses, par paresse (la "réduction

des inégalités”, laquelle ne peut conduire qu’au déclin des forces créatrices), par idéologie (le tabou du chômeur, les tabous des “droits acquis”, des conquêtes sociales “irréversibles”, etc.). Surtout c’est une politique — on s’en aperçoit chaque jour — qu’il n’est pas commode *d’expliquer* à l’opinion, qui déteste qu’on parle *d’austérité*, de réduction du pouvoir d’achat, et qui a cru longtemps aux “magiciens” ; cette opinion est mal préparée à cette thérapeutique de choc, mal informée de la gravité de la crise financière extérieure. De plus, les préjugés idéologiques — telle cette fausse théorie du “partage du travail”, si vantée par les discours officiels¹⁴ — , les passions politiques (“prendre l’argent aux riches”¹⁵), la surenchère des syndicats (qui sont, bien entendu, pour la défense du pouvoir d’achat), les incertitudes doctrinales, la dégradation — prévisible — de l’emploi (qui ne peut qu’accroître les difficultés financières), la pression de *l’urgent* (par la force des choses, le gouvernement privilégie le court terme et sacrifie l’avenir) ne peuvent qu’inciter l’observateur au pessimisme : on ne sait pas du tout les conséquences — psychologiques, politiques, économiques, sociales — d’une régression (même faible) du niveau de vie¹⁶ ; en ce domaine, on navigue à vue.

CHAPITRE II

LES INCERTITUDES DOCTRINALES

Morceau par morceau, une politique “volontariste” de régression du niveau de vie est actuellement mise en application : mais les fondements doctrinaux de cette politique ne sont pas très clairs. Des objectifs, certes, ont été indiqués depuis juin 1982 : maintien de la compétitivité de l'économie, réduction du déficit extérieur, limitation du déficit budgétaire¹⁷, mais on n'a guère jusqu'à présent expliqué ce que l'on entendait faire, et la politique suivie paraît sur certains points contradictoire, tant il est difficile de changer de “doctrine” en si peu de temps. Il est délicat, nous le verrons, d'expliquer *le pain noir*, mais certaines questions doivent être posées :

Première question : quels sont les liens chiffrés entre le déficit du commerce extérieur (ou le “prélèvement extérieur”¹⁸) et la régression du niveau de vie telle que nous l'avons esquissée ? A tel niveau de déficit, quel est le niveau nécessaire (ou “souhaitable”) d'amputation du pouvoir d'achat des ménages ? Quelle est l'incidence exacte du rétablissement d'équilibres partiels (Sécurité sociale et prestations sociales, finances publiques) sur le niveau de compétitivité de l'économie ? Sur toutes ces questions, aucune information n'est donnée jusqu'à présent, et, à notre connaissance, aucune étude d'ensemble *chiffrée* n'est sortie de la Direction de la Prévision. On comprend le silence des experts : si la situation s'aggrave — notamment le déficit extérieur et le niveau du chômage —, de quel pourcentage supplémentaire faudra-t-il amputer le pouvoir d'achat des ménages ? Et sur quels secteurs du revenu (direct ou indirect) devra-t-on agir ? On possède, certes, des analyses de l'importance du “prélèvement extérieur” depuis 1974 et l'incidence des chocs pétroliers sur le revenu des ménages (*infra*, p. 118), mais on ne possède pas, semble-t-il, un *modèle de régression* permettant de saisir l'incidence d'une régression du pouvoir d'achat des ménages sur le niveau de l'investissement et de l'emploi¹⁹²⁰.

Bref, on n'a pas expliqué de façon précise aux intéressés *à quoi doivent servir* les sacrifices qu'on leur demande, et à quels sacrifices nouveaux ils doivent s'attendre en cas d'aggravation de la situation. La prévision est très difficile, mais en état de *guerre économique*, il vaut mieux avertir et expliquer nettement : quand la situation est assez grave pour amputer certaines prestations familiales, et diminuer certaines indemnités de chômage, il est souhaitable d'expliquer à quoi sert l'effort demandé²¹...

Deuxième question : quels sont les effets cumulatifs d'une réduction du niveau de vie ? Quelle incidence “dépressive” la régression peut-elle avoir sur le niveau de l'emploi, le volume d'épargne, le niveau des investissements dans certains secteurs ? On sait que les effets cumulatifs du chômage sont fort mal connus (*infra*, p. 71) — la

crise financière de la Sécurité sociale tient essentiellement à la croissance du chômage — , on ne connaît guère ni les effets directs d'une amputation grave du revenu des ménages (par exemple en matière de logement), ni ses incidences psychologiques (par exemple : moindre intérêt au travail au-delà d'un certain seuil de prélèvement fiscal, limitation des anticipations des entrepreneurs, des professions libérales, découragement de la recherche, effets "pervers" d'une déhiérarchisation, tendance à la démobilisation, à la "baisse de tonus" dans les entreprises²²). Or la baisse du salaire réel a des incidences économiques très différentes suivant les modalités adoptées (salaire direct ou indirect) et suivant les groupes de revenus touchés, mais, en ce domaine, nos connaissances semblent très limitées.

Troisième question : la régression du niveau de vie est nécessairement très *dispersée* : pour que la baisse du salaire réel ait quelque efficacité financière (et qu'elle contribue notamment à un allègement réel des charges des entreprises), il faut qu'elle atteigne des catégories de plus en plus nombreuses : elle ne peut être limitée (comme certains le croient ingénument) aux seuls revenus élevés, elle doit s'étendre aux revenus moyens et, bon gré mal gré, aux revenus de l'ensemble des ménages, y compris certaines catégories peu favorisées : ainsi les mesures concernant la réduction de certaines prestations, familiales, la hausse des cotisations-chômage, la limitation des indemnités de chômage, et le rationnement (prévisible) des dépenses de santé (tel le forfait hospitalier) touchent de façon aveugle toute la population : dès qu'on s'attaque au salaire indirect, quelles que soient les précautions prises, les réductions sont nécessairement *aveugles*. Pour être efficace ou, disons le mot, "rentable", une politique de réduction du salaire réel doit concerner tout le monde : or, compte tenu de la dispersion des revenus, on crée ainsi nécessairement de nouvelles distorsions non seulement entre hauts et bas revenus, mais aussi entre salariés et non salariés, entre propriétaires et non propriétaires, entre titulaires de revenus visibles et ceux qui jouissent d'autres revenus (par exemple en nature) : l'amputation des revenus, quelle que soit l'ingéniosité bureaucratique pour corriger les distorsions, *renforce les inégalités*. Certes, on peut bien annoncer, ostensiblement, qu'on s'attaque aux "hauts salaires", ou aux "privilegiés", force est bien d'opérer des prélèvements très généraux, par exemple pour les cotisations-chômage des fonctionnaires, qui pèsent proportionnellement plus sur les petits et moyens traitements (et il en est de même pour le relèvement des cotisations des salariés aux Assedic). Ce système par force *inégalitaire* n'est pas bien visible — ce qui allège les résistances — (il faut désormais raisonner en termes de revenus "disponibles après impôt et prélèvements obligatoires") : si la situation s'aggrave, il faudra, de fait, renforcer encore ces inégalités.

Quatrième question : n'y a-t-il pas certaines contradictions entre cette politique de rigueur et certaines politiques "sectorielles" qui continuent d'être menées à *contretemps*, semble-t-il ? On cherche à stabiliser, et même à faire baisser les charges salariales des entreprises, afin de renforcer leur compétitivité (et le Président de la République a affirmé qu'il fallait limiter, et même diminuer les prélèvements obligatoires afin de "rendre plus d'élasticité" à l'économie et

améliorer “les circuits de la compétitivité”²³), mais *dans le même temps* on continue à mener une politique onéreuse d’abaissement de l’âge de la retraite, qui, inévitablement, conduira à un surcoût pour les entreprises (même si on diminue le montant des retraites), parce qu’un professionnel âgé est plus “productif” qu’un jeune, et qui, nécessairement, tend à accroître dangereusement la masse des inactifs. On continue à affirmer la nécessité d’un partage du travail, et d’une réduction de la durée du travail à 35 heures, alors qu’en fait la nation a besoin de *travailler plus et mieux*, que cette réduction de la durée du travail est fondamentalement malthusienne et entraîne des rigidités supplémentaires²⁴ : la diminution de la durée de travail conduit droit à un affaiblissement de la compétitivité de l’économie, et à un tassement du niveau d’investissement, par suite, à un accroissement (durable) de notre déficit vis-à-vis de l’extérieur. Les cloisonnements du système sont tels qu’on continue — *à contretemps* — à réclamer (et à créer) des emplois d’infirmières dans les hôpitaux (et les 39 heures ont créé de forts besoins) — la charge incombant bien entendu à la Sécurité sociale — , alors qu’en fait on en est déjà à définir les modalités du rationnement des dépenses de santé. De même, on ampute certaines prestations familiales de caractère “nataliste” — handicapant ainsi la politique démographique — sans examiner si d’autres dépenses moins “porteuses d’avenir” ne pourraient être réduites auparavant (par exemple en matière de subventions, de coopération ou même de chômage). Il est difficile, répétons-le, de changer rapidement de doctrine — mais certaines réformes vont directement contre les objectifs poursuivis en matière d’élasticité et de compétitivité (par exemple les législations restrictives sur les emplois intérimaires, les emplois à durée déterminée, les heures supplémentaires, tout comme les règles concernant le licenciement²⁵, les “seuils sociaux”) : *les rigidités* se multiplient dans l’économie²⁶, sans qu’on se rende bien compte de leurs effets pervers sur l’emploi et l’investissement. Un effort de cohérence, de “programmation” serait nécessaire : assurément la théorie économique de la régression suppose des “révisions déchirantes” des doctrines nées le plus souvent dans les années 1970, c’est-à-dire dans une période de croissance. Il n’est guère raisonnable de dresser des plans d’irrigation au moment du déluge : ainsi depuis 1974 accorde-t-on des avantages considérables aux personnes âgées (et l’abaissement de l’âge de la retraite accroît encore le fardeau²⁷) au détriment, apparemment, des jeunes, pour qui les gouvernants se sont toujours montrés chiches (alors que des exonérations massives de charges sociales permettraient, par exemple, de faciliter leur insertion professionnelle). Mais ce sont là des comparaisons qu’on déteste approfondir ; et pourtant il faudra bien un jour — en 1990-1995 — envisager une révision drastique du système de protection des personnes âgées, et probablement *relever l’âge de la retraite*. La politique de régression devrait inciter à une réflexion sur les rigidités du système de production (pour quelles raisons notre compétitivité est-elle en déclin ?) et de notre système de protection sociale (pourquoi l’emploi est-il un emploi “peau de chagrin” ?). C’est au prix d’un tel *effort de doctrine* qu’une théorie “raisonnable” de la régression permettrait de saisir

les contraintes qui pèsent sur les choix des décideurs.

Niveau souhaitable — ou nécessaire — de régression, effets cumulatifs d'une réduction du niveau de vie, renforcement des inégalités, cohérence des politiques suivies, on voit qu'il n'est pas commode de répondre à de telles questions. Mais on a l'impression que la régression d'une économie intéresse fort peu les doctrinaires, et nos planificateurs continuent à prévoir une croissance du P.I.B. de 16 % d'ici 1987 alors qu'il est possible que l'évolution soit négative : mais la régression paraît un sujet *tabou*.

Peut-être convient-il ici de faire deux remarques :

1°) notre *appareil d'observation* de la régression ne semble pas au point : la comptabilité nationale ne permet pas peut être une observation assez fine de la régression du pouvoir d'achat des ménages, et de ses conséquences, suivant les groupes sociaux, Alfred Sauvy notait il y a peu "l'infériorité navrante de nos moyens et de nos méthodes d'observation conjoncturelles. En dépit du volume des ressources accordées, en personnel et en matériel, nous sommes sur divers points, en recul sur l'avant-guerre artisanale". Et la régression suppose la mise au point d'*indicateurs* très particuliers (par exemple, pour la régression de la recherche, le *brain-drain* des chercheurs, la chute du niveau des laboratoires de recherche, ou encore les coûts à long terme d'une amputation des allocations familiales²⁸).

2°) Les mesures prises depuis un certain temps ne paraissent pas toujours étudiées avec toute la prudence et la rigueur nécessaires, on n'en calcule pas avec assez de soin les effets secondaires : Alfred Sauvy à propos de la décision des 39 heures soulignait²⁹ que "la réduction de la durée du travail n'a (pas) été soumise à une étude scientifique, rationnelle. C'est un mélange de fausses réminiscences historiques et d'un arithmétisme simpliste, qui a conduit à cette rigidité supplémentaire, à cette décision opposée au but fondamental, la production de richesses. Mais, en cette matière, quasi brûlante, en vertu des souvenirs du XIX^e siècle, le sentiment, le préjugé emportent les plus sages, au point que tout débat scientifique est exclu"³⁰. Et de critiquer fortement les gouvernants d'avoir pris l'emploi comme objectif numéro un : "L'aspect vraiment noir est le contresens total — à peu près à 180° — commis sur l'emploi, avec l'appui, il faut le dire, de la majorité de l'opinion. L'emploi est pris pour un but en soi, alors qu'il n'est que le passif de l'opération économique, l'objectif véritable étant la production de richesses (...) La réduction de la durée du travail à 35 heures a été adoptée sans aucune étude, aucune réflexion, sans même une pensée à l'égard des pays pauvres, qui en seront victimes tout en continuant à figurer dans les discours humanitaires, sans un moment de réflexion aussi sur la marche des services publics". On manque d'une *vision globale*, on oublie de vérifier la *cohérence* des chiffres (il peut être utile, certes, de mettre en place tel mécanisme d'incitation, mais on va créer, au mieux, 10 000 emplois, alors que le nombre des chômeurs dépasse deux millions), de calculer les effets *indirects* (le mode de financement de ces 10 000 emplois peut par lui-même être destructeur d'emplois), on mesure mal les conséquences à *long terme* (on veut abaisser l'âge de la retraite,

mais la charge sera intolérable dans vingt ans, et il faudra sans doute relever l'âge de la retraite), on voit mal les conséquences "comptables" (la 5^e semaine de congés payés a diminué la durée d'utilisation des équipements), et les meilleures intentions peuvent avoir des conséquences fâcheuses (tel le relèvement trop rapide du SMIC, qui a conduit à un écrasement de la hiérarchie ouvrière)... *Décider* est un métier difficile, qui suppose une évaluation correcte des contraintes, et beaucoup de prudence et de bons sens : or la révision de la politique économique depuis juin 1982 a mis en évidence une insuffisante préparation des décisions, et une faiblesse certaine dans la coordination. On n'a pas l'impression que la politique de "régression" ait depuis six mois toute la cohérence voulue, ou du moins qu'elle ait conduit aux *révisions nécessaires* sur des points importants de la politique³¹ — notamment en matière d'assouplissements de la législation de l'emploi, alors même qu'on réclame la "confiance" des investisseurs. Si la situation s'aggrave, il faudra bien — quelles que soient les résistances syndicales ou partisanses — en venir à de telles révisions, mais vraisemblablement ce sera trop tard pour qu'elles aient quelque efficacité. Or on sait très bien — aujourd'hui — le *prix à payer* pour rétablir la cohérence de notre politique et défendre notre compétitivité : mais les "politiques" n'osent franchir le pas, ils refusent de comprendre la situation de guerre économique où nous nous trouvons, ils vivent sur des conceptions *archaïques* de l'économie ; ils ne comprennent rien à la théorie de la régression.

CHAPITRE III

LES CONSÉQUENCES POLITIQUES

Il n'est pas commode d'analyser les conséquences politiques de cette régression du niveau de vie : car le jeu entre les gouvernants, les acteurs sociaux et les partis est des plus complexes, et depuis juin 1982 l'on a peine à déchiffrer les règles nouvelles : chacun soupçonne l'autre de mauvaises intentions, on cherche à ne pas prendre la responsabilité de mesures impopulaires (l'exemple de la querelle de l'UNEDIC est très révélateur³²). La rigueur crée une *nouvelle logique* des négociations, dont il faudrait esquisser les règles non écrites (mais six mois est un délai d'observation bien court). De plus, quand un syndicat proteste contre telle mesure d'austérité, on ne sait trop s'il s'agit d'un nouvel équilibre de tendances à l'intérieur du syndicat, d'une "mise en scène" destinée à la base, ou d'une surenchère entre syndicats rivaux³³. Il est facile de critiquer le gouvernement, mais il faut bien voir les difficultés proprement politiques qu'il rencontre quotidiennement pour accréditer cette nouvelle politique.

I - Les conséquences sur les acteurs sociaux sont évidentes : la régression du pouvoir d'achat touche certaines catégories professionnelles, qui cherchent à bon droit à défendre leurs *droits acquis* ou leurs *privilèges*, et elle exacerbe les tendances corporatistes (et ce "néo-corporatisme" peut avoir des conséquences politiques non négligeables, tout gouvernement devant se méfier des additions de mécontentements).

L'attitude des syndicats devant la nouvelle politique de "régression" est ambiguë : ils sont *pris au piège*, car ils n'avaient pas du tout prévu, semble-t-il, la gravité de la crise, et n'avaient jamais cru à l'ampleur de la nécessaire régression. Ils étaient partisans de la relance par la consommation, de la réduction du travail et du relèvement massif des bas salaires : l'insuffisance de leur doctrine économique est éclatante, et ils sont sans doute responsables en partie des mesures qui ont contribué à l'aggravation de la crise fin 1981 - début 1982. Or leur situation actuelle est tout à fait inconfortable : ils sont pris entre la pression d'un gouvernement qui a (en principe) leur confiance, et qui voudrait bien les transformer en "courroies de transmission", et les revendications de la base, qui se sent maltraitée et exige une "juste répartition" des sacrifices. De plus la concurrence syndicale aggrave quelque peu le malaise :

- la CGT ne peut fondamentalement admettre cette politique de "régression sociale", mais elle ne peut, de fait, ouvertement rompre avec le gouvernement, en raison de la participation du Parti Communiste au gouvernement ; elle ne pense pas — et ne souhaite pas au fond — que cette politique puisse réussir, elle voudrait bien "se démarquer", mais elle ne le peut pas ; elle n'entend pas participer à une

“gestion de la crise par la gauche”, elle pressent qu’il y aura aggravation de la régression, mais elle ne peut se permettre — pour l’instant — que des critiques très modérées.

- les autres syndicats voient bien où les entraîne le soutien au gouvernement : chacun a ses objectifs propres, et entend monnayer, si possible, son appui ; pour la CFDT la régression du niveau de vie devrait permettre de remodeler la société, de réduire les inégalités, de corriger les injustices ; mais ces vues sont un peu courtes sur le plan économique (la CFDT ignore résolument l’entrepreneur et l’investissement libéral, elle veut une économie “bureaucratisée”) ; installée, dit-on, dans les avenues du pouvoir, elle est bien obligée de soutenir les gouvernants. A l’inverse, F.O. tient à garder ses distances, et tire parti de la confusion pour affirmer nettement, contre la CFDT, la nécessité de séparer les tâches gouvernementales et les tâches syndicales.

Si bien que la crise a montré à l’évidence, si besoin était, la désunion croissante des acteurs syndicaux, lesquels ont montré leur faiblesse dans l’affaire de l’UNEDIC ; la crise peut aussi conduire à une certaine *désaffection* vis-à-vis du syndicalisme³⁴, pour de multiples raisons. La stratégie sociale en est affectée : le gouvernement peut être tenté :

1°) d’utiliser à fond les appareils syndicaux pour *contenir* le mécontentement à la base, et il en a déjà tiré des profits évidents : aucune critique sérieuse n’a eu lieu sur le relèvement des cotisations chômage, la diminution de certaines prestations familiales ;

2°) de leur donner — à titre de “compensations” — certains gages apparemment peu coûteux (par exemple sur l’application des lois Auroux), sans s’apercevoir que certains de ces “gages” vont parfois directement contre certains de ses objectifs (en particulier le rétablissement de la “confiance” des investisseurs) ;

3°) de leur céder sur des politiques très “populaires” — comme la réduction de la durée du travail — qui sont économiquement mal fondées et, à l’évidence, en contradiction avec la politique de rigueur souhaitée.

Le patronat a lui aussi une attitude quelque peu ambiguë : il est prêt à exploiter une conjoncture apparemment favorable, mais il n’a pas confiance dans son partenaire gouvernemental, il s’inquiète des liens trop étroits entre les syndicats et les gouvernants dans certains secteurs sensibles (travail, sécurité sociale), il soupçonne le gouvernement — ou une partie du gouvernement — de ne pas vouloir tenir ses engagements (ce fut le cas dans la querelle sur la limitation des charges sociales, et dans celle sur la compensation des charges nouvelles pour l’assurance-chômage), il perçoit un net désaccord entre la doctrine du Président de la République et celle du Premier Ministre (et de ses conseillers) : ce qui explique une démarche quelque peu hésitante, et parfois mal comprise par la base.

II - Les politologues analyseront en détail plus tard les conséquences de cette politique de régression sur les partis : mis depuis juin 1982 l’ambiguïté de la politique gouvernementale est totale, majorité et opposition vivent dans le *soupçon permanent* :

- le Parti Communiste est par nature opposé à la politique menée, et il a, lui, une politique économique de rechange (fermeture des frontières, lutte contre le gaspillage, ralentissement du déclassement des équipements, redéploiement du commerce extérieur, création massive d'emplois³⁵) : il a ses propres solutions à la crise. Mais il est pris au piège de la participation gouvernementale, et apparemment il ne peut dire (même timidement) tout ce qu'il voudrait dire : pour l'emploi et le pouvoir d'achat, ses critiques sont faites sur le mode mineur, il n'entend pas, semble-t-il, sortir de son contrat — ce qui provoque nécessairement des critiques à la base³⁶, et l'oblige à pratiquer, à sa manière, un double langage ; mais il tire apparemment profit de cette discrétion exemplaire ;

- la majorité gouvernementale socialiste se trouve, elle aussi, prise au piège : elle soupçonne le gouvernement d'arrière-pensées ou trop libérales, ou trop peu socialistes, elle n'hésite pas à critiquer les "cadeaux au patronat", mais elle n'a pas de doctrine économique "raisonnable" de remplacement, elle a commis des erreurs initiales graves (la relance par la consommation) et en porte nécessairement le poids (même si des projets de réformes idéales, comme la Banque nationale d'investissement, réapparaissent de temps à autre). Bref, elle est condamnée au soutien gouvernemental, elle sait que la *gestion de la crise* mécontente sa base électorale³⁷, elle s'inquiète fort de voir le Parti Communiste tenter de se démarquer du gouvernement : mais bon gré mal gré elle est obligée de *suivre*, et de laisser de côté les doctrines "radicales" de certains experts, — quitte à obtenir des assouplissements plus ou moins symboliques (ainsi pour la clause de sauvegarde du pouvoir d'achat pour les fonctionnaires).

- l'opposition est tout aussi piégée, qu'elle le veuille ou non : elle est, de fait, d'accord sur certains aspects de la politique de régression, elle est consciente des contraintes économiques, et par moment reconnaît le courage du gouvernement, qui prend des mesures "impopulaires", elle s'étonne même, avec malice, de la modération des syndicats, mais elle ne peut donner son aval à certains éléments de cette politique : dirigisme économique et nationalisations bancaires, croissance démesurée du pouvoir syndical, réformes de certains secteurs (par exemple, hôpitaux, recherche, pharmacie, logement), elle soupçonne le gouvernement de n'avoir opéré qu'un repli tactique. De toute façon, elle fait *en conscience* son métier d'opposition, et elle exploite avec soin les mécontentements catégoriels, elle rappelle hautement que la réduction du revenu est due aux "générosités" inconsidérées de l'été et de l'automne 1981 (ce qui, à l'évidence, n'est pas la seule cause) et elle insiste — avec raison — sur les multiples projets de réforme en profondeur de la société qui ne peuvent qu'altérer la confiance et décourager l'investissement : le jeu politique lui donne des cartes, qu'elle utilise comme elle peut. Mais au fond c'est elle qui — paradoxalement — serait la plus proche des nouvelles thèses gouvernementales.

III - L'attitude du gouvernement n'est pas simple, il se prête lui-même aux soupçons des uns et des autres. Apparemment il est pris entre deux logiques :

- d'une part, il a tendance spontanément à ne connaître que la société *organisée* sous forme de syndicats, société qu'il connaît bien et qu'il manie aisément (ce qui explique la reconnaissance des syndicats qui ont aujourd'hui pignon sur rue, et disposent d'un pouvoir excessif).

- d'autre part, il est obligé aussi — par la nature même du pouvoir, en régime présidentiel³⁸ — de prendre en charge les intérêts de la société *globale*, ce qui explique les appels répétés au *consensus*, à *l'unité* : le gouvernement doit, même contre ses amis — et même contre ses intérêts électoraux — , défendre l'intérêt de la nation.

La tâche est rude, ce qui explique certains tiraillements, certains affrontements, certaines divisions à l'intérieur même du gouvernement entre "rêveurs" et "réalistes" :

- selon la première logique, il calcule les résistances, fait des promesses à titre tactique, donne des "compensations", tâche de désarmer les uns, de manœuvrer les autres, avec la complicité des médias, il s'appuie sur ses "amis" ;

- selon la deuxième logique, il réclame la confiance non pas du Parlement, des partis, mais de la nation dans son ensemble, *du pays réel* : mais il manie mal ce langage "gaullien", il doit apprendre — non sans difficultés — ce *nouveau métier*, qui présente quelques risques (on peut appeler à l'unité, et n'être pas entendu), et surtout ses amis et partisans détestent ce langage unitaire, par la force des choses antiparlementaire et antisyndical, et soupçonnent de trahison le gouvernement, qui n'en peut mais : il est bien obligé de traiter aussi les affaires du patronat.

Ceci permet de mesurer les difficultés des gouvernants : ils doivent rassurer leurs partisans, et bien entendu leur donner des *gages*, des récompenses, parfois leur permettre de continuer certaines rêveries *réformatrices* ou *égalitaires*, même leur octroyer par faveur certains crédits non nécessaires, mais cette continuation des "réformes", du changement, va directement contre sa deuxième politique, en excitant les soupçons (ce n'est qu'un gouvernement de "partisans", disent ses adversaires).

La marge de manœuvre du gouvernement est très étroite, il doit céder sur l'accessoire pour conserver l'essentiel, mais il est, de fait, *mis sous surveillance* par des amis (et par ses ennemis), sa crédibilité est nécessairement entamée. On suspecte ses intentions des deux côtés : ainsi, pour les ans, il favorise la "déhiérarchisation" de la société (d'où les critiques d'André Bergeron), pour les autres il manque à ses promesses en ne revalorisant pas le SMIC (d'où les critiques de la CFDT). De là les désajustements, les décalages dans les niveaux de décisions (et les observateurs cherchent à déceler les oppositions entre le "château", le Premier Ministre, ou Jacques Delors, c'est un jeu de société), de là également les contradictions doctrinales (on ne peut à la fois défendre les théories du partage du travail et mettre hors d'eau l'appareil productif). Le gouvernement, tirillé entre diverses thèses, a le plus grand mal à *prévoir les conséquences de ses décisions*, à maîtriser — au moins en apparence — des opérations complexes comme la réforme des allocations chômage ou l'abaissement de l'âge de la retraite : or ces difficultés, ces hésitations et ces désajustements ont nécessairement, nous le verrons, des effets négatifs sur le

niveau d'explication de la politique de régression, et sur le niveau de crédibilité du gouvernement, au plan international ; *le capital de confiance* du gouvernement s'effrite, l'unité d'action disparaît (ce qui explique que certains ministres commencent à jouer leur propre jeu contre le Premier Ministre), les mécontentements catégoriels se multiplient (et l'on espère obtenir, d'un gouvernement ainsi affaibli, des assouplissements, des dérogations, des "renversements de doctrine"). Par tous les moyens, le gouvernement cherche à gagner du temps — ce qui est peut-être la meilleure politique — , il utilise au mieux tous ses atouts (qui ne sont pas négligeables : la CGT et la CFDT sont bien forcées d'avaliser la politique de régression) : mais le système demeure fragile, la majorité gouvernementale n'a jamais accepté vraiment les conceptions "rigoristes" du Président de la République et du Ministre de l'Économie et des Finances, l'on commence à nouveau à spéculer ouvertement sur le changement de Premier Ministre, à dresser des bilans, à supputer les risques d'un changement : on retourne facilement aux jeux de l'ancien septennat, où périodiquement l'on constatait *l'usure* du gouvernement.

IV - Il faut saisir les conséquences politiques d'un tel système de gouvernement, avec ses contradictions, ses soupçons, ses désajustements : toute régression de niveau de vie — c'est un axiome en politique — a nécessairement des conséquences politiques. Pour le moment, la politique suivie depuis juin 1982 a permis d'éviter toute crise majeure. Mais il faut bien voir où l'on va :

Première conséquence :

Les mécontents ont du mal à s'exprimer à travers les syndicats, les partis organisés — majoritaires ou d'opposition — . Or les coalitions de mécontents créent des situations difficiles, des formes nouvelles, "inorganisées", peuvent apparaître (et les chômeurs comme les groupes atteints par la crise : paysans, artisans, retraités, peuvent être "récupérés"). Pour certains, les résistances à la régression peuvent créer des situations inédites, explosives, quasi révolutionnaires : désaffection vis-à-vis des partis (comme avant 1936), appauvrissement des classes moyennes, hausse rapide du chômage sont autant de facteurs d'aggravation : il peut y avoir des pêcheurs en eau trouble.

Deuxième conséquence :

La durée de la régression, son ampleur sont telles que l'opposition actuelle, si par hasard elle reprenait le pouvoir, serait obligée de *gérer la régression* comme la majorité actuelle : ce qui explique sans doute sa prudence dans ses critiques : mais si la crise s'aggrave, ne devra-t-elle pas marquer de façon plus dure son opposition ?

Troisième conséquence :

L'attitude du Parti Communiste — et de son alliée la CGT — est de plus en plus ambiguë : combien de temps coopérera-t-il ? Quels “avantages” tire-t-il de son soutien ? Le Parti Communiste ne raisonne qu'en termes de rapports de force : or il veut bien *plumer la volaille socialiste*, il ne tient pas du tout à être plumé. Quelles conclusions peut-il tirer de la chute des voix de la CGT aux élections prud'homales ? La politique de “régression” le conduira-t-il à reprendre ses cartes ? Ou préférera-t-il peser sur les décisions gouvernementales, défendre ses clientèles (et le faire savoir), étendre des zones d'influence ? On comprend que dans les circonstances actuelles, les perspectives électorales aidant, le gouvernement ne tienne nullement à ce qu'il reprenne sa liberté. Mais la coopération du Parti communiste limite en partie la crédibilité de la politique “industrialiste” du gouvernement, ou plus exactement fait suspecter — à tort ou à raison — ses intentions dans une partie de l'opinion. Et si la crise s'aggrave, quelle sera l'attitude du P.C. ?

Or ces incertitudes majeures pèsent gravement sur la conjoncture sociale et économique : le gouvernement vit dans l'incertain et ne peut guère, faute de tactique nette, rassurer l'opinion ; quand les protestations de ses amis sont trop fortes, il *donne de la corde* ; il découvre — avec surprise — qu'il a grand besoin du concours du patronat et de l'opinion “modérée”, et qu'il lui faut aussi donner là quelques *gages* (le refus de relever le SMIC était une manœuvre remarquable) ; il s'aperçoit — à ses dépens — que les partenaires sociaux ne veulent nullement prendre à sa place les mesures “impopulaires”, et qu'il lui faut *prendre ses responsabilités*, fût-ce au prix de certaine impopularité. Cette découverte progressive des servitudes du métier de gouvernant — et de la rigidité excessive des règles du jeu social — permet de mieux comprendre le déroulement d'opérations complexes comme la réduction des indemnités de chômage. La part de “mise en scène” nécessaire à toute opération de ce genre peut irriter l'opinion et faire taxer — à tort — le gouvernement de faiblesse : mais il n'est pas facile d'obtenir le consensus le plus large pour une politique non encore nettement définie, on est obligé tout d'abord de jurer que tout le monde doit cotiser à l'UNEDIC, puis d'exonérer finalement agriculteurs et commerçants³⁹. A ces marches et contre-marches, on use son autorité — alors qu'une politique de “régression” suppose a priori un gouvernement qui ait beaucoup d'autorité : le gouvernement vit là dans une permanente contradiction. Mais cette faiblesse rassure, et les apparences d'une autorité médiocre ne sont pas pour déplaire aux troupes majoritaires et aux partenaires syndicaux, qui ont peur, d'avance, des mécanismes autoritaires que devrait normalement provoquer une aggravation de la crise : ils tolèrent de ce gouvernement “faible”, qui a peine à définir une ligne, ce que peut-être ils ne pardonneraient pas à un autre. Mais c'est une erreur de croire que l'on peut *durer* longtemps avec de pareilles méthodes.

CHAPITRE IV

COMMENT “EXPLIQUER” LE PAIN NOIR

On a beaucoup critiqué le gouvernement en ce domaine, et injustement : car la tâche est quasi impossible. On n’explique pas *le pain noir* : il faut que les gens le mangent. L’exercice est donc d’autant plus délicat qu’on est de gauche, et que la crise, que jadis on croyait temporaire, apparaît durable. On est obligé de ruser, d’habiller la vérité, d’affirmer ce qu’on ne croit pas, de tenir un *double langage* : mais c’est là le métier de tout gouvernement, qui doit apprendre à ne pas dire la vérité. Cherchons à décoder ce qui se passe sous nos yeux depuis juin 1982.

I - Premier problème : faut-il expliquer le pain noir ?

Ne pas expliquer a des avantages évidents, on peut laisser un certain flou, créer des “zones d’incertitude”, surtout ne pas mettre en porte-à-faux ses amis. Ne pas expliquer permet aussi de ne pas exciter les rivalités catégorielles, de ne pas donner d’armes à l’opposition. Et il faut être conscient que même devant les explications les plus nettes, les intéressés ne veulent ni entendre ni comprendre, parce qu’ils se sentent touchés directement dans leurs intérêts immédiats : ils gardent rancune à qui leur dit la vérité et annonce la régression (ce qui explique la prudence jadis de l’ancien Président de la République). De surcroît, comment expliquer ce qui est mouvant, incertain, aléatoire, encore mal défini ?

De là la tentation, pour les gouvernants, de ne pas expliquer que la régression du niveau de vie va s’aggraver ; l’on préfère, à l’évidence, être relayé par les syndicats, chargés, chacun avec son style, de contenir la base, on préfère à la fois expliquer et ne pas expliquer, *dire et ne pas dire* : ce qui explique sans doute ces marches et contremarches, ces déclarations contradictoires, les unes pessimistes, les autres lénifiantes, ces hésitations — parfois feintes — à annoncer les restrictions nécessaires, ces faux-pas dans l’application (par exemple pour la diminution de la garantie de ressources), ces incertitudes soigneusement entretenues (touchera-t-on ou ne touchera-t-on pas aux retraites ?), ces équivoques jusque dans les décrets (qui permettent à André Bergeron de demander en décembre 1982 que la diminution des prestations chômage s’applique seulement aux nouveaux chômeurs), cette incapacité singulière à dire à quoi doivent servir les sacrifices... Il est vrai que les demi-explications, les décisions équivoques ont un avantage certain, elles permettent de revenir en arrière : aucune porte n’est fermée, l’espoir est permis à ceux qui s’estiment lésés : ainsi que le dit le secrétaire général de la CGT, Henri Krasucki, “en réalité, aucune porte n’est vraiment fermée, tout peut évoluer, la droite présente comme définitif tout ce qui pourrait décourager les travailleurs. Il ne faut pas que ceux dont tout dépend se laissent impressionner. Les travailleurs ont intérêt à s’habituer à cette situation parce que cela va durer un certain temps : des pas en

avant sont possibles, mais ils sont souvent contrariés par un mouvement de côté, voire en arrière. Mais l'originalité de la situation c'est que rien n'est bloqué"⁴⁰.

Bref, toute décision peut être remise en cause, on peut reprendre la négociation si les protestations sont trop nombreuses (ainsi pour le SMIC, pour les cotisations chômage des non-salariés), céder sur l'accessoire pour demeurer ferme sur l'essentiel (ainsi pour -les diminutions des prestations de chômage) : ainsi n'a-t-on relevé, rappelons-le, aucune protestation sérieuse sur le relèvement des cotisations ouvrières à l'assurance chômage. On louvoie, on fait mine de céder, mais on ne change rien au fond.

II - C'est là un *art de gouverner* auquel on n'était pas habitué, un mélange singulier de fermeté et de faiblesse dissimulée par une rhétorique *volontariste* : on doit savoir concilier les inconciliables, faire accepter par la base électorale la politique de régression — sans perdre sa confiance — . Cède-t-on devant les protestations, ce n'est *objectivement* nullement une défaite, car on a obtenu un effet *pédagogique* à long terme considérable : ainsi on a cédé, en partie, sur le SMIC, mais c'est la première fois qu'un gouvernement a osé dire que le relèvement indéfini du SMIC écrasait la hiérarchie ouvrière⁴¹, et on a peut-être ainsi freiné pour plusieurs années des revendications "inflationnistes" — ce que personne n'avait tenté de faire. C'est là un bon exemple de la tactique suivie ; les effets psychologiques à *moyen terme* des décisions (même si l'on revient en arrière) sont parfois plus importants que les mesures en elles mêmes ; le *signifié* l'emporte sur le *signifiant*. Si bien que toute mesure de régression offre une double *lecture* : l'une, immédiate, suivant les règles traditionnelles, l'autre suivant les règles d'une stratégie à *moyen terme* qui doit permettre une meilleure "régulation", une meilleure *police sociale*. Cette double lecture a des avantages : les attaques des "amis" sont limitées (ils peuvent affirmer auprès de la base qu'ils ont pu modifier dans le bon sens la décision gouvernementale), et l'opposition est prise en *porte-à-faux*, puisqu'elle ne sait pas si le gouvernement n'est pas, au fond, d'accord avec elle sur l'essentiel.

C'est à ce prix que le gouvernement peut mener sa politique de désinflation et de régression, quitte à rompre avec quelques tabous bien établis : son habileté manœuvrière depuis juin 1982 peut paraître à certains remarquable (il n'est pas facile d'imposer un blocage général des revenus et des prix, et d'en sortir honnêtement), et les erreurs, divisions et confusions apparentes font partie d'une tactique "réaliste" : car pour l'opinion des "petits", les erreurs et reculades ne sont pas imputées à charge au gouvernement, bien au contraire, elles montrent la bonne volonté des gouvernants et indiquent, mieux que de longs discours, qu'"ils font ce qu'ils peuvent" : l'opinion craint ceux qui ne commettent pas d'erreurs.

III - Aussi le gouvernement a-t-il érigé presque en doctrine depuis six mois le *double langage* : aux uns, on laisse entendre que le repli est purement tactique, vu les circonstances exceptionnelles, qu'on n'oublie nullement la pureté de la doctrine, aux autres, que maintenant l'on méprise les vues idéologiques, que l'on s'est converti au réalisme, qu'il faut d'abord lutter contre l'inflation. Aux uns, on rappelle que la politique a ses nécessités, que l'on ne gouverne pas avec les mêmes thèses que quand

on était dans l'opposition, aux autres que l'on assume la continuité, que l'on est pénétré des nécessités de la *survie* de la nation : depuis juin 1982, les gouvernants ont fort bien réussi dans cet exercice périlleux qui leur a permis d'avoir la "neutralité" des syndicats (tout désorientés par ce langage) et qui a créé — par delà les querelles rituelles — une sorte de "paix armée" de l'opposition, qui a reconnu le courage de la politique suivie. Le tout, bien entendu, est mêlé de rumeurs, de contre-mesures, de rivalités de personnes, de maladroites des entourages, d'ingénuité, de roueries, de disputes dans le meilleur style de la IV^e République. Le résultat est là : en six mois, touche à touche, le gouvernement a réussi à *accréditer* la nécessité d'une diminution du revenu de tous les groupes sociaux ; le message a été entendu, l'idée d'un *rationnement social* durable a été perçue partout : les grandes querelles de l'UNEDIC, avec ses coups de théâtre, et le blocage autoritaire de juin 1982 ont eu des effets *pédagogiques* certains.

IV - Mais il faut être conscient des limites de cette politique :

- d'une part, on n'a pas osé vraiment expliquer à quoi servent les sacrifices demandés, et pourquoi on a décidé ce renversement de politique : il est vrai que la tâche n'est pas facile, qu'on risque de se tromper dans les explications, que certaines questions sont fort embarrassantes, ou prêtent à contestations (notamment sur les causes de l'aggravation de la crise) : en ce domaine les gouvernants, prudemment, ont préféré rester dans le flou⁴².

- d'autre part, les *risques d'un double langage* sont évidents : on ne peut tenir longtemps, on doit finir par faire des choix (de même qu'il faut savoir sortir d'un blocage). Le temps est mesuré à l'homme politique, il jouit d'un crédit qui s'épuise : les réveils peuvent être doux-amers, et on ne peut sous-estimer les rancunes catégorielles. Tôt ou tard, un double langage, si habile soit-il, conduit à une *révision de doctrine*. De plus les gouvernants, nous l'avons vu, s'appuient sur des partenaires syndicaux qui n'ont qu'une envie : se démarquer de la politique de rigueur, et qui ne seraient pas mécontents de la voir échouer ; et dès que les syndicats sentiront que la *fiducia* s'effrite, ils se retourneront contre le gouvernement : par nature ils ne connaissent que les rapports de force.

Retenons que le double langage a un rôle positif : il permet de gagner du temps, d'éviter des dégâts politiques trop importants, et d'amorcer une politique de désinflation à moyen terme ; il permet de *dédramatiser*, d'attendre que l'opinion ait pris conscience de l'aggravation de la situation (il faut du temps pour que l'effet pédagogique ait lieu). Mais on est bien obligé un jour de solder ses comptes, de *choisir ses "amis"*, de dire vraiment où l'on veut aller : la voie a été déjà tracée par le récent entretien du Président de la République, qui n'a guère été compris, et qui a été mal "relayé" par ses ministres⁴³ : rigueur, travail, réalisme, philosophie de l'effort, industrialisation, compétitivité... En six mois le terrain a été bien déblayé pour faire comprendre cette politique.

On voit qu'il faut montrer une grande prudence dans l'analyse du double langage⁴⁴ : sa valeur *stratégique* est peut-être supérieure à sa valeur immédiate⁴⁵, et

le double langage a peut-être préparé benoîtement une deuxième phase de la politique sociale⁴⁶, laquelle obtiendrait sans doute un large consensus : mais en ce domaine, rien n'est assuré.

V - Nécessairement "expliquer" le pain noir pose à tout gouvernement — *quel qu'il soit* — des problèmes redoutables : il faut beaucoup d'habileté pour persuader un chômeur que ses droits peuvent être réduits (et insinuer qu'ils pourraient être encore réduits par la suite), pour imposer à un fonctionnaire de payer un chômeur (et lui rappeler qu'il devrait sans doute payer encore plus, si la situation empirait). De fait, tout gouvernement doit préparer les esprits à une aggravation de la situation, tâche délicate si l'on ne veut pas provoquer des remous politiquement dangereux : aussi bien on ruse, on insinue, on joue de la sensibilité et de la raison, on donne à entendre, on fait appel au civisme, on explique *à mi-mot* : soyez contents, car d'ici peu cela pourrait être pire ; soyez contents, car il y a plus malheureux que vous (argument qui en général passe mal, car l'égoïsme est général) ; soyez contents, car j'ai compris vos peines, et je vais diminuer — légèrement — votre quote-part du fardeau (argument "catégoriel" d'une grande efficacité, et les gouvernants savent au besoin jouer fort bien des rivalités professionnelles). Quels que soient le gouvernement et son style, ces trois arguments se retrouveront constamment dans les dix prochaines années, et toute amputation de pouvoir d'achat doit avoir pour corollaire ce langage quelque peu cynique, qui incite à se résigner, *à faire le dos rond*, qui voudrait démobiliser, anesthésier ; plus la crise durera, plus on verra se développer cette rhétorique sociale, dont il faudra un jour détailler les règles. Esquissons la physiologie du *régresseur* (on nous pardonnera ce néologisme), c'est-à-dire de celui qui décide (et organise) la régression : il a bonne conscience, il est pressé par le temps, il sait qu'il doit céder de temps à autre, que toutes les protestations s'annulent (son *cynisme* est entier en ce domaine⁴⁷), il a une conscience aiguë de l'urgence, le mépris des intérêts "catégoriels", il sait distinguer la *thèse* et l'*hypothèse*, jouer à la fois sur la rigueur et l'espérance, il a de la ténacité, de la souplesse, aime les manœuvres, les compromis, les "compensations"⁴⁸ : bref, la *politique politicienne* envahit la politique sociale, on en utilise toutes les ficelles (ce qui déconcerte parfois les partenaires sociaux habitués à d'autres langages).

VI - On voit que le "réalisme" a pris une nouvelle coloration dans le domaine social. Force est bien d'avouer que cette attitude du "régresseur" présente certains risques :

1°) *La perte de crédibilité* : multiplier les exercices est dangereux, on ne réussit pas à tout coup, et quelquefois on peut passer la mesure.

2°) *La politique politicienne* ne connaît que l'efficacité immédiate (si l'on s'en tire, c'est que nous avons raison) : mais elle néglige les risques à *moyen terme*, elle peut créer des rancœurs durables, accroître les tensions entre groupes sociaux rivaux (professions libérales, employés, cadres, maîtrise, ouvriers).

3°) à un certain moment le *message* risque de ne plus passer : plus la crise dure, plus les recettes perdent leur efficacité, plus les enjeux d'une baisse du salaire réel

s'obscurcissent, plus les explications sont déformées, plus la compétition pour le partage du revenu national devient vive.

Certes, il s'agit de risques proprement *politiques*, car, pour défendre leurs privilèges, les groupes sociaux peuvent utiliser leur bulletin de vote. Si bien que nécessairement l'on doit, au plan politique, varier le style et le contenu du message, et, en régime présidentiel, changer au besoin des équipes au pouvoir. Un gouvernement, quel qu'il soit, ne doit pas sous-estimer la résistance des groupes sociaux ; il ne peut oublier l'enracinement de certaines idées forces (telles que la croyance à une croissance "continue" et aux vertus d'un taux de croissance élevé, ou le partage des "fruits de la croissance"⁴⁹) : le mythe de la croissance illimitée est l'obstacle le plus difficile à contourner (on peut connaître un sous-emploi massif durant dix ans, avoir un taux de croissance "négatif", entrer dans une période longue de "régression"). Or depuis 1974 les gouvernants ont toujours reculé devant la nécessité de lutter contre cette *fiction* dangereuse de la croissance illimitée, qui est par nature inflationniste, qui flatte l'amour propre et "désoriente" l'opinion⁵⁰ ; l'idée de *régression-décadence* fait peur à tout le monde, on ruse de mille façons pour éviter de l'envisager (même au niveau des études du Plan, qui ont comme seule hypothèse la croissance), et l'on n'ose même pas parler de la décadence démographique qui, elle, est certaine, et déjà chiffrée. Cette *peur diffuse* des gouvernants explique la médiocrité de certaines décisions, elle explique aussi la faiblesse doctrinale.

VII - On n'a pas assez réfléchi à la psychologie du régressé, c'est-à-dire de celui qui voit amputer son revenu : il se sent agressé, visé personnellement, menacé non pas seulement dans son niveau de vie, mais surtout dans le futur, sa perception de l'avenir change ("où cela peut-il s'arrêter ?"⁵¹), il craint, de façon diffuse, pour ses enfants : cette sensation d'insécurité, d'appauvrissement futur, explique les réactions de défense, aggravées par les menaces de réforme du statut de telle ou telle profession (enseignants, médecins, pharmaciens, cadres, etc.). Non pas que l'on veuille nier la nécessité d'une diminution du revenu : mais l'on préfère que l'on réduisît le revenu de l'autre (le fonctionnaire, le riche) ou le train de vie de la collectivité (la diminution des prestations de chômage n'a pas soulevé de protestations, elle serait même "populaire" chez les actifs⁵²). On ne sait trop quelle peut être la traduction *politique* de ces sentiments d'insécurité et de ces réflexes corporatifs : ce qui rend très difficile la tâche d'informer, de convaincre une opinion qui suspecte *a priori* les intentions du gouvernement, qui est résignée, mais se méfie de la rhétorique officielle comme du discours syndical : depuis deux mois l'opinion devient irritable, instable, insaisissable.

La grande difficulté pour un gouvernement — quel qu'il soit — c'est de mener en bon ordre la régression sans que l'opinion se retourne durablement contre lui : ce qui explique le recours à cette nouvelle *rhétorique* sociale mêlée quelque peu de cynisme.

CHAPITRE V

LA PROSPECTIVE DU PAIN NOIR

I - On peut à bon droit hésiter à entreprendre une telle prospective de la régression : trois observations doivent être faites au préalable :

1°) cette prospective touche fondamentalement — et dangereusement — à la politique, à la *fiducia* dont jouit tout gouvernement : la régression peut être mal prise par les gouvernés, si elle est mal expliquée et conduite de façon désordonnée, et ce, quel que soit le gouvernement⁵³.

2°) le degré de régression du niveau de vie dépend étroitement de la conjoncture internationale, qui peut ou faciliter ou alourdir la tâche des gouvernants (une crise bancaire internationale, ou un second “choc dollar”...) : notre *dépendance* est totale en ce domaine⁵⁴.

3°) enfin il faut faire la part d'éléments structurels non visibles, non mesurables : le déclin de l'esprit d'entreprise (et la chute des investissements porteurs d'avenir), l'excès de réglementation qui conduit à une société “socialisée”, “assistée” qui ne veut plus travailler⁵⁵ : ce qui explique l'appel du Président de la République à une “philosophie de l'effort”⁵⁶ ; c'est là un risque majeur, et l'on ne connaît pas de parade. Ajoutons l'extension depuis plusieurs années des pouvoirs détenus par les syndicats⁵⁷, pouvoirs *démesurés* qui finiront par poser des problèmes aux gouvernants⁵⁸ — quels qu'ils soient —, et le mauvais fonctionnement de notre administration sociale, beaucoup trop “laxiste” et trop ignorante des réalités économiques, et qui, avec les meilleures intentions du monde, risque de freiner — à contretemps — une politique de régression⁵⁹.

On comprend, dans ces conditions, qu'il soit difficile de mettre cartes sur table pour une prospective de la régression : dans ce domaine on ne peut tout faire, et le Président de la République a expliqué — sans être écouté — qu'une politique de rigueur bien ordonnée ne suppose pas seulement une bonne dose d'énergie, mais “une dose égale de sagesse ; les mœurs, les usages sont moins faciles à changer que les lois”⁶⁰. Or la sagesse du décideur est chose fort rare : en période de crise on ne peut guère se fonder sur elle.

II - La prospective de la régression n'est pas facile à faire, tant les prévisions du politiste, du spécialiste des problèmes sociaux, du sociologue sont différentes : ils ne voient pas les mêmes choses, ils n'ont pas la même théorie de la régression. Examinons brièvement ces différents schémas de prévision :

1°) Le politiste examine les conséquences politiques de la régression : toute crise a sa traduction électorale, et les changements politiques jouent en France surtout sur ces “classes moyennes”⁶¹, dont les revenus, en principe, doivent être le plus atteints

par la politique de régression : or le bulletin de vote est (en principe) leur seule arme, dans la mesure où les syndicats ont d'autres intérêts⁶². Le politiste soulignera volontiers les risques *à terme* entraînés pour les partis politiques par la baisse du salaire réel : les partis chercheront nécessairement à se démarquer du gouvernement et, au nom de la défense des ouvriers ou des petits, mettront en accusation les gouvernants, même s'ils les soutiennent officiellement, afin de rassurer leur base politique ; l'aggravation de la crise doit multiplier ces oppositions et divisions, mais *en régime présidentiel*, l'influence des partis, et des groupes parlementaires, est nécessairement amoindrie, malgré les apparences : on ne doit pas se tromper de République. Enfin le politiste s'interroge sur les interactions entre la dégradation de niveau de vie et le *conservatisme catégoriel*⁶³, qui risque de jouer quelques tours à tout gouvernement, en se crispant sur la défense des "avantages acquis" et des garanties sociales, ce qui enlève toute *flexibilité* à l'économie : tout gouvernement qui veut mener une politique de rigueur sera amené ainsi à lutter contre le "pays réel", et contre un certain "poujadisme" qui à tout moment risque de se produire au grand jour (avec tous les dangers de "manipulation" que cela suppose), des formes de poujadisme plus ou moins agressif pouvant paraître à certains groupes menacés la seule condition de survie⁶⁴.

Certes, certains politistes spéculent sur le réalisme des gouvernants et des gouvernés et pensent que plus la crise durera, plus les rêveries, les vues utopistes, les méthodes de "fuite en avant" et d'assistance généralisée seront "marginalisées" : un des avantages de la politique de rigueur est de remettre les problèmes à leur vraie place, d'isoler les réformateurs et "petits génies" de tout bord, et d'obliger à affronter les réalités de la *survie* de la nation. Et de fait, il y a une certaine lassitude devant les discours "réformateurs", la volonté de tout *niveler* "par le bas", la *rhétorique* de la "justice sociale" ou des "justes aspirations populaires" : on ne saurait pourtant sous-estimer la capacité de résistance des *appareils* — partisans et syndicaux — qui ont vécu et vivent de ces tendances "réformatrices" ou utopistes. Tout gouvernement, quel qu'il soit, devra bon gré mal gré redéfinir de nouvelles règles du jeu pour affaiblir ces appareils et restaurer — *contre eux* — l'autorité de l'État.

2°) Les spécialistes des problèmes sociaux sont tout aussi incertains dans leurs prévisions : deux *lectures* de la situation sont possibles pour eux :

- d'une part, les antagonismes catégoriels seront exacerbés, on prendra de plus en plus conscience de l'antagonisme des intérêts, et les appareils des partis et des syndicaux joueront sur ces antagonismes. Or les groupes "ouvriers" (ou assimilés) risquent d'être isolés comme jamais ils ne l'ont été, d'être mis en accusation, ou *rejetés* par les autres groupes (et notamment les "classes moyennes"⁶⁵) : en effet, une *avancée sociale trop rapide crée nécessairement des effets de rejet*, et les surenchères des syndicats, leurs ambitions excessives jouent, au fond, contre les "travailleurs" (dans la mesure où les états-majors syndicaux refusent toute "pause" et ne suivent plus les variations du "pays réel").

- d'autre part, tout le monde est embarqué sur le même bateau, on a les mêmes intérêts : la survie de l'économie ; il faut, dès lors, trouver un nouveau style de relations entre partenaires sociaux, en finir avec les excès de "réformes", faire preuve de réalisme : ce discours conciliant, unitaire, est surtout celui des "politiques" (un Bergeron, un Beregovoy⁶⁶), mais certains appareils syndicaux n'ont pas compris la nécessité d'un changement de registre (ou plus exactement, ils l'ont fort bien compris, mais se refusent de peur de paraître trop "collaborer"...⁶⁷).

La régression du niveau de vie doit nécessairement créer une certaine ambiguïté dans les relations sociales : il faut du temps pour changer de registre, mais le *réalisme*⁶⁸ a quelques chances de l'emporter — du moins tant que la situation ne s'aggrave pas — ; il est vrai que les syndicats ont de plus en plus tendance à interpréter à leur profit le *réalisme*⁶⁹ en exigeant des assouplissements et des compensations : la tactique syndicale risque de s'adapter très rapidement à cette situation, pour en tirer le maximum de profit⁷⁰...

3°) Les sociologues ont une toute autre vision de la régression.

En premier lieu, ils insistent sur ses coûts psychologiques, *invisibles*⁷¹ : une baisse de 5 % du revenu disponible a des conséquences psychologiques que l'on connaît fort mal⁷², la comptabilité nationale ne pouvant, à l'évidence, retracer les coûts *humains* d'une régression. On a trop tendance à oublier le contenu psychologique d'une réduction de niveau de vie, à simplifier abusivement les coûts invisibles⁷³ ; une telle régression peut se traduire par une diminution de la qualité de la vie, une réduction du "surplus" — dépenses de loisir et du temps libre — , mais aussi avoir des conséquences graves : refus de l'enfant supplémentaire, difficultés pour les études et l'installation des enfants ; dans ce domaine, on ignore tout, la chute du niveau de vie étant plus grave pour les ménages à revenus moyens⁷⁴. Or plus on mènera cette politique de rigueur, plus la charge en pèsera sur ces revenus moyens (pour des raisons d'efficacité du "prélèvement"), et ces groupes risquent d'avoir des réactions très vives⁷⁵.

En deuxième lieu, les sociologues sont inquiets de certains *effets indirects* : de même que les relèvements répétés du SMIC ont provoqué un écrasement de la hiérarchie ouvrière⁷⁶ et mis en difficulté la maîtrise (alors que de la qualité et de l'efficacité de la maîtrise dépendent le niveau de productivité d'une entreprise, et sa capacité de survie), de même une politique de régression, qui mettrait *hors d'eau* les bas salaires, risquerait de provoquer un *effet de nivellement* aux conséquences sociales et économiques imprévisibles. On avance là sur un terrain piégé, certains tenant par doctrine à *déhiérarchiser* la société et à utiliser à cette fin les mécanismes de régression, alors que le maintien d'une certaine *hiérarchie* est une des conditions de la survie de la nation (une réduction excessive des inégalités conduit nécessairement à la stagnation et au déclin).

En troisième lieu, les sociologues soulignent notre ignorance des conséquences psycho-sociales d'une régression : extension de la sphère des troubles mentaux⁷⁷,

limitation des mouvements d'ascension sociale, fonctionnarisation croissante de la société, malthusianisme, frustrations sociales exacerbées⁷⁸, rejet des groupes minoritaires⁷⁹ ; certains pensent même que les groupes sociaux chercheront comme exutoire la violence civile. Or plus la crise durera, plus ces signes *cliniques* se développeront. De fait, on ne connaît pas les règles nouvelles, les *rites* d'une société de régression⁸⁰, et on ne sait guère où l'on va en ce domaine (le modèle anglais n'est qu'un modèle parmi d'autres) : les réactions peuvent être brutales, tout dépend de la façon dont les gouvernements pourront faire passer le message, dont les gouvernés percevront l'utilité des sacrifices — ce qui pose un délicat problème de communication, de relais⁸¹, ainsi que nous l'avons vu. Les gouvernants auraient un intérêt majeur à faire un effort de *prospectivité sociale*, d'observation attentive des "signaux", d'analyse des coûts psychologiques "invisibles"⁸². Mais les gouvernants croient toujours qu'on les écoute — ce qui a coûté cher au septennat précédent.

On saisit sur le vif combien l'évaluation des *risques* — à terme — politiques, sociaux, psychologiques de cette politique de régression est difficile à entreprendre : un gouvernement est bien obligé de *vivre dans l'incertain*.

III - Les contraintes économiques sont tout aussi fortes : certes, par tempérament, les économistes sont prudents, et refusent de se prononcer à l'échéance de cinq ans⁸³ : aucune prospective économique n'est exempte d'éléments subjectifs — ou passionnels. Mais on peut faire — avec prudence — certaines constatations.

Première constatation : la régression du niveau de vie est chose durable, ni le Président de la République, ni le Premier Ministre ne l'ont dissimulé. Quels que soient les gouvernants, ils devront *gérer* la régression, et le volant de chômage pourra atteindre 12, voire 15 % de la population⁸⁴ (croire à une diminution du chômage après 1985 pour des raisons démographiques est illusoire, la *désindustrialisation* risque de provoquer de graves dommages⁸⁴). Il faut examiner les schémas d'une aggravation de la régression.

1°) les facteurs d'aggravation sont évidents :

- une *avancée sociale* trop rapide, un pouvoir excessif des syndicats peuvent entraîner une chute grave de la productivité.

- une réduction brutale des horaires de travail, même avec compensation partielle (c'est-à-dire avec une diminution des salaires) peut entraîner une majoration dangereuse des coûts de production, et des goulots d'étranglement (par suite de la désorganisation des circuits de production⁸⁵) : on est de plus en plus conscient de ce risque⁸⁶.

- une régression de nos positions sur les marchés extérieurs (due soit à une évolution de la conjoncture internationale, soit à la chute de la compétitivité de nos entreprises) peut conduire à des réflexes protectionnistes, à une mise à l'abri de barrières douanières (voire à une sortie du Marché Commun), qui mènent tout droit à une économie de type socialiste, sans concurrence extérieure.

- la nationalisation du système bancaire et de larges secteurs productifs risque (si

l'on ne prend pas certaines précautions) de maintenir en vie artificiellement certains secteurs, et de diminuer le niveau de concurrence intérieure.

2°) A ces facteurs d'aggravation, il faut ajouter :

- les "sinistres" sectoriels qui risquent normalement de se produire (à la suite d'une désadaptation croissante de notre appareil industriel par rapport au marché international : on continue de vouloir exporter des poutrelles d'acier et des produits à faible valeur ajoutée...).

- les effets *dépressifs* de l'amputation (croissante) du revenu des ménages, par les prélèvements fiscaux ou sociaux : diminution du taux d'épargne, diminution du volume d'investissements privés (logements), "recroquevillement" de l'économie sur ses acquis.

- les effets d'un ralentissement du progrès économique souhaité par certains : affaiblissement du taux d'innovation, ralentissement du déclasserement des équipements (sous prétexte d'éliminer les "gaspildécembre 1982 (cf. *infra*, p. 113). lages"⁸⁷), *bureaucratization* accrue des entreprises, et des banques, faible taux de naissance des entreprises, effets négatifs d'un "égalitarisme" qui décourage la recherche et provoque un *brain drain*, autant d'éléments qui conduisent droit à la stagnation.

Si l'on conjugue les effets de ces divers facteurs on peut — en dehors de toute modification de la conjoncture internationale — craindre un effondrement rapide du système, sans que les partenaires sociaux, et même les gouvernants, comprennent bien ce qui arrive (c'est toujours *après* qu'on s'aperçoit d'un *brain drain*).

Deuxième constatation : les économistes soulignent à l'envi que si le pouvoir politique peut bien modifier tel mode de financement ou d'incitation à innover, il n'a que des pouvoirs très limités en certains domaines : en particulier, il n'a pas le pouvoir de faire *travailler plus et mieux*, de remettre au travail le chômeur "qui ne cherche pas d'emploi", de réduire de façon sensible les dépenses de santé et d'accroître la productivité des entreprises : or il est engagé — nous l'avons vu — dans certaines directions ("déhiérarchisation", bureaucratization, extension des pouvoirs syndicaux, conseils d'atelier) qui ne peuvent avoir que des effets négatifs sur la compétitivité des entreprises. De plus, les gouvernements étant toujours séduits par des solutions de facilité qui leur épargnent les contestations, il est possible que des gouvernants s'engagent, à un moment ou un autre, et sans trop s'en rendre compte, dans la voie du protectionnisme, du laxisme en matière de salaires et de l'abandon du progrès technique.

Troisième constatation : la politique de régression doit conduire à la mise en place, dans chaque secteur, de mécanismes de plus en plus contraignants, et on peut, dès maintenant les décrire cas par cas :

- *Chômage* : si on va vers 3 millions de chômeurs, les restrictions des droits des chômeurs seront sévères et on n'indemniserait plus que le chômeur raisonnable, celui qui cherchera vraiment un emploi (selon les nouveaux critères allemands). Plus le chômage s'étendra, plus celui qui travaille sera réticent à financer le chômeur.

- *Retraites* : la pression maximale sera faite pour réduire le coût des retraites ; on

sait déjà que l'on devra probablement relever l'âge de la retraite en 1990-1995 si l'on ne veut pas que le fardeau des retraites — même amputées — soit trop pesant pour les actifs.

- *Dépenses de santé* : on mettra en place des mécanismes de *rationnement* des dépenses de santé qui pèseront nécessairement sur les familles de deux enfants et plus, et sur les personnes âgées, et conduiront à l'abandon — plus ou moins dissimulé — de la médecine de haut niveau et de certains principes de la médecine libérale (le rapport Giraud indique nettement les différentes solutions⁸⁸). Or ce rationnement (correspondant à une "reprivatisation" d'une partie des dépenses de santé) sera de plus en plus mal accepté dans la mesure où la qualité des soins diminuera parallèlement.

- *Familles* : le taux des prestations familiales ira diminuant, le coût de l'enfant sera de moins en moins pris en charge, ce qui va contre les intérêts démographiques de la nation.

- *Revenus disponibles après impôts* : les groupes jugés suspects d'indépendance ou privilégiés, qui ne correspondent pas à un certain esprit "égalitariste" — fonctionnaires, artisans, gros agriculteurs, professions libérales, cadres — verront croître les prélèvements fiscaux (ou sociaux) sur les titulaires de revenus moyens ou élevés, et se trouveront placés en situation "minoritaire" par des réformes dites "de structure" (l'infirmier sera ainsi mieux "protégé" que le médecin, la dactylographe que le directeur de ministère) : des processus de *déhiérarchisation* seront mis en place au nom de la "réduction des inégalités"⁸⁹ et de la "justice sociale", ce qui n'ira pas sans conflits et tensions préjudiciables à l'intérêt général.

On saisit sur le vif que dans les dix prochaines années les gouvernements auront en ce domaine la plus grande peine à définir exactement ce qui doit être *l'intérêt général* et à l'imposer à une nation divisée.

IV - On peut aller plus loin et établir — arbitrairement — des *scénarios du pain noir*.

Premier scénario, celui du *pire* : la situation économique (et politique) s'aggrave, l'action du gouvernement échoue totalement, la chute des investissements, l'accroissement du chômage, le déficit du commerce extérieur créent une situation explosive : on ne sait où l'on va, la crise s'accélère, la droite comme la gauche tentent de la "récupérer".

Deuxième scénario, celui du *demi-échec* : la dégradation lente, une troisième dévaluation est plus ou moins habilement camouflée, le déficit du commerce extérieur n'est pas réduit : or il est possible que ce demi-échec rende possible un refus d'une régression du niveau de vie, une *radicalisation politique*, l'instauration d'un système d'économie étroitement "contrôlée", hostile à la liberté d'entreprise : on glisse peu à peu à un régime "pré-collectiviste", avec protectionnisme, sortie du Marché Commun, "redéploiement" de nos exportations et ralentissement du progrès technique : les schémas des suites de ce demi-échec sont tout prêts.

Troisième scénario, celui de la *réussite provisoire* : l'"explication" de la

régression est réussie, l'amputation du revenu est étalée sur deux ou trois ans, les déséquilibres du commerce extérieur sont corrigés. Toutefois cette réussite n'est que provisoire, car des problèmes de fond demeurent : désindustrialisation, taux d'investissement, coût trop élevé de l'administration, rigidités économiques (exactement comme avant mai 1981) : à tout moment on peut retomber par suite d'un dérapage inflationniste dans les mécanismes de la régression économique et sociale.

Ces scénarios n'incitent guère à l'optimisme, et certains tiennent toutes prêtes leurs solutions radicales (contrôle des changes, nouveaux blocages des prix, planification autoritaire des investissements⁹⁰, protectionnisme) ; le scénario de la réussite provisoire a peu de chances de se réaliser, sauf si une "révision" profonde de la politique est imposée *d'autorité* à ses ministres, et à sa majorité, par le Président de la République.

V - On voit que la "prospective" du pain noir ramène nécessairement à la politique : le pain noir est d'abord un fait *politique*, qui suppose un certain degré de *fiducia* entre gouvernés et gouvernants. Le pain noir a sa *dérivée* politique, et tout gouvernement doit en tenir compte. Si un gouvernement ne sait pas expliquer correctement le pain noir, il prend des risques, il entre, bon gré mal gré, dans une sphère d'instabilité, tous ses actes sont suspectés, il est tôt ou tard rejeté — ce qui le conduira à des décisions peu raisonnables, et médiocres. Dans les dix prochaines années, toute la logique des gouvernements tournera autour du *pain noir* : il leur faudra faire leur apprentissage en ce domaine, braver l'impopularité, naviguer au plus juste, et au besoin s'opposer à leurs partisans ; ce qui exigera de la ténacité, du courage, de l'habileté, de la sagesse, et sans doute quelque cynisme, et beaucoup de bonne conscience⁹¹ : car plus la crise durera, plus les gouvernants devront ne pas avoir d'états d'âme et gouverner fermement, sans scrupules exagérés, *ad majorem Reipublicae gloriam*.

CHAPITRE VI

SOLDER LES COMPTES

I - Résumons notre propos : le *pain noir* incite à poser *en termes réels* deux questions essentielles, (à court terme) :

1°) *La régression du niveau de vie, pour quoi faire ?*

Nous n'avons pas (et, à notre connaissance, les "décideurs" ne possèdent pas non plus d'études sur ce point) d'explication *cohérente* sur les liens entre régression des revenus, rétablissement des équilibres partiels, et rétablissement de l'équilibre général. On dit bien : équilibre de la Sécurité sociale, désinflation, équilibre des comptes extérieurs, mais il ne s'agit là que de *segments* d'une politique dont on ne perçoit pas nettement l'articulation. On demande des sacrifices importants, mais personne ne semble avoir une idée de l'ampleur souhaitable, et de l'efficacité réelle, de ces sacrifices.

2°) Le double langage, répétons-le, n'a qu'un temps : il faudra nécessairement — après l'échéance de mars — *solder les comptes*, dire ce que l'on veut réellement. *Nous sommes en régime présidentiel* : le Président doit imposer (il en a les moyens) la politique qu'il a définie, et clairement définie, mais que certains doctrinaires, certains entourages "maximalistes" feignent d'ignorer. S'il n'impose pas clairement ses choix, au besoin par un changement d'équipes, nous retombons dans un régime de partis, et nous allons vers un affaiblissement sensible, et durable, du pouvoir présidentiel, chose dangereuse dans une période de guerre économique.

II - On conçoit mal que le Président ne puisse se faire entendre de ses ministres. Or apparemment quelques cabinets ministériels ne suivent pas, et il est paradoxal qu'en janvier 1983 on continue — dans des réunions interministérielles à Matignon — d'étudier des projets plus ou moins "provocateurs", apparemment opposés à la politique présidentielle. Donnons deux exemples significatifs (il y en aurait d'autres, *infra*, p. 99).

Premier exemple : on étudie *l'octroi sous conditions de ressources des pensions de reversion des veuves du régime des fonctionnaires* — civils et militaires — , ceci afin d'aligner le régime particulier des fonctionnaires sur le régime général de la Sécurité sociale : on saisit clairement les conséquences politiques, sociales, psychologiques d'une telle mesure (et notamment dans les milieux militaires).

Deuxième exemple : en ce qui concerne les allocations familiales on étudie trois mesures qui devraient intervenir simultanément :

- l'*octroi sous conditions de ressources* des allocations familiales (pour que la mesure soit "rentable", les conditions de ressources devront être fixées strictement).

- le *déplafonnement* des cotisations pour les revenus professionnels ;

- l'extension des cotisations allocations familiales aux revenus non *professionnels* (revenus mobiliers, revenus fonciers, revenus de transfert : retraites, pensions).

De telles mesures — aux effets économiques et psychologiques mal connus — pèseront nécessairement sur les revenus moyens et élevés, elles provoqueront un nivellement social accru et elles auront assurément des conséquences politiques.

III - On voit par ces deux exemples que l'ingéniosité de nos bureaucrates est grande, mais leur sens politique limité, et ces projets ne coïncident guère avec la *volonté d'apaisement* du Président de la République — qui apparemment ignore ou *laisse faire*. Les historiens diront plus tard pourquoi l'action du Président n'est pas "relayée". Pour le moment la situation ainsi créée est dangereuse, faute d'un *suivi* de la volonté présidentielle : les "maximalistes" cherchent à "récupérer" à leur profit la politique de rigueur, ce qui crée nécessairement des équivoques "à *haut risque*". On sait qu'on ne pourra maintenir le pouvoir d'achat de toutes les catégories sociales, encore faut-il montrer quelque prudence et doigté, et ne pas chercher à créer des difficultés supplémentaires par des mesures massives de redistribution aux effets économiques mal calculés. Et même le réalisme, répétons-le, voudrait qu'un certain nombre d'objectifs *non prioritaires* fussent abandonnés (réduction de la durée du travail, abaissement de l'âge de la retraite), peut-être certaines dispositions législatives suspendues : c'est là sans doute le prix à payer pour rétablir un certain *consensus social*, qui actuellement fait défaut.

DEUXIÈME PARTIE

QUESTIONS SUR LE CHÔMAGE

Le chômage est devenu une obsession : mais personne ne sait comment traiter ce problème insoluble, et on hésite à faire des prévisions en ce domaine. On annonce périodiquement depuis 1975 qu'on va enfin réduire le nombre des chômeurs, mais les politiques de "lutte contre le chômage" ont été démenties par l'événement. Depuis la fin du premier choc pétrolier on n'a jamais étudié sérieusement, sous toutes ses facettes, ce phénomène étrange : le chômage, on continue de vouloir en ignorer les coûts sociaux, les coûts indirects, les conséquences économiques, on continue de croire en cet "être de raison" : *le chômeur*, alors que les situations sont infiniment variées, pour des raisons d'âge, de santé, de situation familiale⁹², et M^{me} Dominique Schnapper a montré les multiples aspects psychologiques de *l'épreuve du chômage*⁹³. On a oublié d'étudier les aspects médicaux et médico-sociaux du chômage⁹⁴, on a omis de créer des *comptes de l'emploi*⁹⁵, on a laissé se créer des "bureaucraties secondaires" — telles que celles des ASSEDIC et de l'ANPE — qui ne laissent pas de poser de difficiles problèmes de tutelle au ministère du Travail et qui échappent, de fait, à tout contrôle⁹⁶. On a oublié — volontairement — depuis 1979 de *contrôler* les chômeurs, ce qui explique que les ASSEDIC paient à *guichets ouverts*⁹⁷, on a laissé le *pointage* — ce rite archaïque, d'une totale inefficacité — subsister jusqu'à aujourd'hui⁹⁸, on a oublié longtemps de s'intéresser à *l'employabilité* du chômeur, et notamment du chômeur de longue durée⁹⁹. Cette carence des décideurs — et des partenaires sociaux — est étonnante : on peut s'interroger sur les raisons de cette situation (le tabou du chômeur, la crainte superstitieuse de toucher au "pauvre", à l'"exclu", les raisons proprement politiques, un certain désintérêt des syndicats¹⁰⁰ ont joué leur rôle), mais on doit souligner l'état de *sous-administration du chômage* en France¹⁰¹ — la confusion qui de mai à novembre 1982 a entouré les difficiles négociations entre l'UNEDIC, l'État et les partenaires l'a bien montré —, également l'absence singulière d'études sur le phénomène du chômage (et le dédain des administrateurs pour tout ce qui est étude). Apparemment il y a peu de chances que la situation changeât à brève échéance : si bien que l'on risque d'être obligé d'affronter le seuil des 3 millions de chômeurs avec des moyens administratifs *dérisoires*¹⁰². Déjà la nouvelle politique de rigueur a obligé de prendre — à chaud — un premier train de mesures rigoureuses en matière d'indemnisations, et probablement en 1983-1984 on assistera à de nouvelles modifications à la baisse. L'opinion a quelque peine à suivre, elle n'est pas toujours bien au courant de certains aspects "techniques" de l'indemnisation du chômage et de son financement¹⁰³, elle est parfois *désinformée* (elle ignore qu'il n'existe aucun véritable contrôle du chômage¹⁰⁴) : le chômage est devenu affaire d'"experts", et il est mal vu de parler des "faux chômeurs" (le Premier Ministre a eu le courage, une fois, de rompre le tabou — mais il n'a pas osé recommencer¹⁰⁵). Nous voudrions ici, en essayant de simplifier les dossiers, de répondre à quelques questions simples sur la croissance du chômage, son coût, le partage du travail, le contrôle des chômeurs, la "déconnexion" de l'ANPE, et les problèmes médicaux du chômage.

CHAPITRE I

DEMAIN : TROIS MILLIONS DE CHÔMEURS ?

Les débats sur les élections municipales ou les effets des nationalisations n'ont pas grand sens : ce sont des épiphénomènes. Or personne ne débat du vrai problème, le plus inquiétant¹⁰⁶ : la montée continue du chômage, phénomène de fond : si nous n'y prenons garde, nous allons allègrement vers les 3 millions de demandeurs d'emploi en 1983-1984¹⁰⁷. Ce problème est au centre des préoccupations du gouvernement : malgré les déclarations rassurantes, il est certain que l'augmentation serait continue, au moins jusqu'en 1986-1988¹⁰⁸, et l'on ne saurait sous-estimer les effets politiques, voire électoraux, d'une telle croissance (manipulations, par des agitateurs, comités locaux de chômeurs, exploitation par tel ou tel parti des sentiments d'injustice, des rancœurs contre les "nantis"¹⁰⁹). Raisonner sur ces problèmes de chômage est très difficile, car les administrateurs continuent d'interpréter les phénomènes comme s'il y avait 500 000 ou un million de chômeurs, et ont peine à croire à un tel accroissement, et à en rechercher les conséquences¹¹⁰. D'autre part, les experts "pessimistes" ont toujours eu raison depuis 1976 en ce domaine : et les politiques n'aiment pas les "pessimistes"¹¹¹. Enfin, on ne peut exclure que tous les facteurs jouent dans un sens défavorable, alors qu'en principe on admet une certaine compensation : mais le climat politique, l'imprudence de certains discours par trop lénifiants conduisent à penser qu'on ne peut écarter cette hypothèse "pessimiste".

I - Examinons plusieurs facteurs qui sont à la source de l'inquiétude des experts.

En premier lieu, il faut faire la part des effets négatifs (ou "pervers") des mesures prises pour lutter contre le chômage : on n'a pas, semble-t-il, calculé les conséquences de ces mesures "à haut risque" (et, en fait, il est très difficile au moment de la décision, d'en prévoir les conséquences sur deux ou trois ans).

1°) Les restrictions apportées au travail temporaire tendent à accroître la rigidité de l'appareil de production, à diminuer la masse des intérimaires et donc à allonger la durée de chômage des travailleurs intérimaires ; en limitant les possibilités d'embauche d'intérimaires, ces dispositions peuvent accroître le nombre de demandeurs d'emploi — et surtout diminuer leur "employabilité"¹¹² — sans qu'il y ait pour autant créations d'emplois durables.

2°) La limitation des contrats à durée déterminée — lesquels avaient d'heureux effets d'initiation professionnelle, et accroissaient l'expérience des bénéficiaires¹¹³ — risque également de diminuer le volume d'embauches (les

besoins à satisfaire n'étant pas identiques) : on hésite de plus en plus à embaucher.

3°) L'abaissement de l'âge de la retraite peut également avoir des effets négatifs — dénoncés depuis longtemps par Alfred Sauvy — notamment pour les petites entreprises : nécessairement, on préfère améliorer la productivité, et de toute façon, on ne remplace jamais nombre pour nombre¹¹⁴,

4°) La limitation du cumul retraite-emploi peut également avoir des effets négatifs (le conjoint peut être amené à chercher un emploi¹¹⁵...).

Ce qui inquiète les experts, répétons-le, c'est que tous les facteurs défavorables peuvent *jouer en même temps*, compte tenu du climat médiocre des entreprises et du pessimisme des investisseurs.

En deuxième lieu, on ne peut sous-estimer l'accroissement des *charges des entreprises* et surtout des petites et moyennes entreprises, ce qui peut conduire à des faillites, à des déplacements de main-d'œuvre à l'intérieur d'un même secteur. Or bien des mesures économiques et sociales vont aggraver dans les trois prochaines années les charges sociales :

a) La crise financière de la Sécurité sociale et celle de l'UNEDIC, doivent conduire à nouveau à des accroissements de cotisations.

b) La réduction du temps de travail à 39 heures, sans diminution du salaire, alourdit nécessairement le coût de la masse salariale sans qu'il y ait — pour le secteur privé — création véritable d'emplois¹¹⁶, et incite fortement à une substitution accrue du capital au travail (raisonnablement mieux vaut investir, pour maintenir sa position sur le marché, que d'embaucher).

c) L'effet des nationalisations est difficile à calculer : il est possible qu'il y ait des déplacements de main-d'œuvre (fermeture d'entreprises sous-traitantes).

En troisième lieu, il est difficile de prévoir — en janvier 1983 — l'effet pour 1983-1984 des diverses mesures fiscales sur les ménages¹¹⁷, et sur le comportement des chefs d'entreprises¹¹⁸ : il est possible qu'il y ait — dans le domaine des services domestiques, du bâtiment, de l'artisanat — une diminution sensible de l'emploi liée à la diminution du revenu possible (après impôt) des cadres moyens et supérieurs, des professions libérales et des entrepreneurs.

En quatrième lieu, on ne doit pas négliger l'incidence de la politique d'immigration depuis mai 1981 : les régularisations massives de travailleurs clandestins — conjuguées avec la libéralisation relative de l'entrée des immigrés entre mai et août 1981 — ont nécessairement des effets mécaniques sur le volume des demandes d'emploi¹¹⁹.

On comprend, dans ces conditions, que les effets *cumulés* de ces décisions ou "mini-décisions", puissent conduire à une progression, plus ou moins rapide, du nombre des demandeurs d'emploi (et, partant, du nombre des demandeurs d'emplois indemnisés). Or, il faut bien se rappeler que le nombre des demandes d'emploi correspond — globalement — à un solde entre les "créations" d'emploi et les "destructions" d'emploi (temporaires ou définitives).

Paradoxalement, les mesures que nous avons évoquées influencent souvent des

destructions d'emploi — directement ou indirectement — mais dans une mesure impossible à chiffrer ; ce qui est dangereux aux yeux des experts, ce sont les “petits paquets” qui s'ajoutent aux “petits paquets” pour les demandeurs d'emploi¹²⁰.

II - On ne peut négliger certains facteurs secondaires d'aggravation du volume des demandeurs d'emploi :

1°) Il est dès maintenant prévisible que les budgets à venir seront extrêmement tendus et que les créations d'emplois publics — malgré les pressions syndicales et les nécessités du service public liées à la réduction du temps de travail — seront fort peu nombreuses¹²¹.

2°) Il faut prendre en compte les *effets mécaniques* du chômage sur le plan économique : le chômage crée le chômage¹²², et un volant de 2,5/3 millions aurait un effet dépressif plus important soit directement, soit indirectement (le coût du chômage pesant sur les entreprises, principalement, et au travers du prélèvement fiscal, sur les ménages).

3°) Faut-il évoquer la complexité, la lourdeur — et la faible efficacité — des contre-mesures mises en place, telles que les contrats de solidarité, dont il est difficile d'évaluer l'incidence réelle sur la création d'emplois nouveaux ? Apparemment ces mesures sont coûteuses, pour un très faible nombre de créations supplémentaires.

4°) La principale incertitude tient à la notion de création d'emploi, et à la notion même d'emploi stable : de plus en plus, on constate des phénomènes *d'intermittence* de l'emploi¹²³ ; pour certaines catégories de jeunes, de femmes, d'immigrés — c'est-à-dire les groupes les plus faibles et les moins qualifiés — la notion d'emploi stable, traditionnel, tend à s'effriter, il y a alternance de périodes de travail et de périodes de chômage indemnisé, ou encore de périodes de travail “au noir”, cependant qu'on est demandeur d'emploi (indemnisé ou non indemnisé). Or, la période de travail peut se raccourcir sensiblement, et cette évolution souterraine, correspondant à des conduites mal connues, rarement décrites, parfois ignorées des syndicats et de l'administration (notamment pour les travailleurs qui se marginalisent, ou deviennent “inemployables”) conduit à une aggravation du nombre apparent de demandeurs d'emploi (indemnisés ou non indemnisés). On peut considérer que d'ici 1988 le nombre de jeunes travailleurs se “marginalisant” doit s'accroître sensiblement¹²⁴, par réduction volontaire des “besoins” ou par refus des contraintes de l'atelier. Or, les statistiques de l'ANPE ne peuvent que constater le phénomène, et ce, même à des niveaux élevés (médecins s'inscrivant à l'agence...)

5°) Les experts s'inquiètent également d'un vieillissement du stock des demandeurs d'emplois (qui conduit mécaniquement à un gonflement du stock), pour de multiples raisons : faible dégressivité des indemnisations, faible incitation “sociale” à la recherche d'un emploi, absence de tout contrôle du chômage, augmentation du volume du travail au noir à l'italienne (pour les demandeurs indemnisés) et augmentation parallèle de la demande de travail au noir, faiblesses du

système “public” de placement, refus de changement ou de profession, ou de localité, enfin, et surtout *employabilité* décroissante¹²⁵ au bout d’un certain temps de chômage : le problème des chômeurs — et surtout des chômeurs âgés — restant chômeurs au bout de dix-huit mois, deux ans, tourne au “problème insoluble”, personne ne mesurant les conséquences à moyen terme, d’un stock de chômeurs “de longue durée” qui risquent d’être l’objet de toutes les “manipulations”.

III - Il est vraisemblable que, compte tenu de ces effets mécaniques, le palier de 2,5 millions de demandeurs d’emploi (inscrits à l’ANPE, dans les définitions actuelles) pourrait être franchi en juillet-septembre 1983, et que le palier de 3 millions pourrait (toutes choses égales par ailleurs, en raisonnant à *termes constants*, c’est-à-dire si l’on ne fait rien) être atteint fin 1984. Aux éléments que nous avons cités ci-dessus, il faut, en effet, ajouter — facteurs déterminants — le progrès technique qui est destructeur d’emploi dans le tertiaire (bureautique, informatique) et dans les entreprises exposées à la concurrence des pays industrialisés (et à celle, plus dangereuse encore, des pays en voie de développement, qui multiplie les créations d’emplois “industriels”¹²⁶), et on doit évoquer ici le “chômage” qui sera créé tôt ou tard par l’insuffisante compétitivité, sur les marchés extérieurs, de certains secteurs industriels ; il n’est plus raisonnable, en 1983, de croire qu’on exportera toujours des produits à faible valeur ajoutée, et d’ici 1987 on peut s’attendre à quelques “sinistres” nouveaux.

IV - Aujourd’hui, plus personne ne semble avoir de vue d’ensemble, ou plus exactement les vues sont *parcellaires* et ne peuvent guère servir “au décideur” politique : par la force des choses les prévisionnistes du ministère des Finances sous-estiment — traditionnellement — les aspects *qualitatifs* du chômage, les spécialistes du ministère du Travail mésestiment les incidences économiques, les politiques ne s’intéressent qu’à la *dérivée politique* du chômage, et tiennent à honneur d’annoncer périodiquement sa décroissance prochaine... On ne peut plus, aujourd’hui, se refuser à envisager — à législation constante — un palier de 3 millions de demandeurs d’emploi pour la fin 1984, c’est-à-dire le chiffre actuel des chômeurs en Angleterre. Il nous paraît nécessaire de multiplier les efforts de prospective sur le chômage, d’envisager les différents scénarios possibles (par exemple, une aggravation brutale du chômage des moins de 25 ans, ou des “sinistres” dans telle ou telle grande industrie), mais on doit souligner que les méthodes actuelles de prospective du chômage (et de prospective de l’“emploi-peau de chagrin”) ne semblent guère au point, faute d’investissements intellectuels suffisants, faute de centralisation des informations par branche à moyen terme¹²⁷. N’oublions pas que l’on a franchi jusqu’à présent sans difficultés tous les seuils de chômage jugés précédemment “intolérables” : or, apparemment nous “tolérons” très bien deux millions de demandeurs d’emploi, nous en “tolérerons” sans doute trois... On n’a pas assez réfléchi sur les conséquences *politiques* d’un chômage massif (il est possible

que le problème devienne “incontrôlable” politiquement, comme sous Weimar, et que le chômage, au-delà d’un certain seuil “politique”, devienne l’objet de *manipulations*, du type “comité de chômeurs”), on n’a pas assez réfléchi non plus aux conséquences du chômage sur le niveau de compétitivité des entreprises (un chômage croissant pèse sur le niveau des coûts à l’exportation, dans la mesure où les entreprises paient une part élevée du chômage).

Il serait nécessaire — en raison de la carence des organismes officiels — de créer un *Institut d’observation du chômage*, qui serait chargé, sur un plan interministériel¹²⁸, de coordonner les renseignements sur le chômage (et le chômeur), d’évaluer la validité des sources statistiques, d’entreprendre les prospectives de l’emploi à moyen terme et de mesurer, en termes de chômage, les conséquences à terme des mesures prises par tel ou tel ministère. Proposition utopique : mais en matière de chômage — sujet passionnel — il nous manque un *observatoire objectif* comme peut l’être, pour la politique financière et monétaire, la Banque de France. Neuf ans après le début de la crise, nous en sommes toujours réduits à utiliser les méthodes archaïques de mesure du chômage...

CHAPITRE II

UNE IDÉE FAUSSE : LE PARTAGE DU TRAVAIL

Il faudra bien un jour mesurer les dégâts de cette fausse théorie du partage du travail : il est étonnant qu'une telle idée *simpliste* ait une si grande vogue, dans les milieux politiques, syndicaux et administratifs : d'ici quelques années on ne comprendra plus ce fait singulier. Car l'idée de partage du travail n'a aucun *fondement économique* sérieux, n'a aucune "signification" économique : elle va même directement contre le but affiché par le gouvernement : diminuer le chômage, c'est une idée dangereuse parce que *malthusienne* d'inspiration, mais depuis quinze mois le pouvoir vit sur des idées économiquement fausses¹²⁹.

Il faut bien voir en effet les limites de ce paralogisme. Le partage du travail est un pavillon qui recouvre plusieurs marchandises par nature différentes :

1°) *Le travail à temps partiel* : le développement du temps partiel est depuis 1970-1974 présenté comme une panacée, et en 1978 on avait fait procéder à des études détaillées¹³⁰. Certes, le temps partiel peut satisfaire les aspirations au travail d'un certain nombre de femmes (peu qualifiées en général). Mais on oublie que si on décidait de favoriser systématiquement le temps partiel, nombre de femmes qui jusqu'à présent ne postulaient pas d'emploi, deviendraient demandeurs d'emploi immédiatement : or ce risque ne peut être pris à la légère, compte tenu de la poussée considérable depuis dix ans vers l'emploi féminin, et de l'élévation du niveau de qualification des femmes : ce serait un mouvement *massif* qu'on ne pourrait contrôler (plusieurs centaines de milliers de postulantes) ; on risque de se créer un problème "insoluble"¹³¹. D'autre part, l'heure d'un ouvrier ou d'un salarié à temps partiel vaut plus cher, compte tenu des charges sociales et contraintes de toute nature, ce qui explique la réticence des entreprises¹³².

2°) *L'abaissement de la limite d'âge de la retraite et la diminution du nombre d'heures de travail* : depuis mai 1981 on a essayé de jouer sur ces deux registres, apparemment avec beaucoup de maladresse : aujourd'hui on sait que les "contrats de solidarité" — fort onéreux pour l'État — n'ont pas réellement créé d'emplois (pour les entreprises¹³³, et que les "39 heures avec compensation intégrale" n'ont pas eu d'effets significatifs sur l'emploi et qu'elles ont en revanche alourdi les charges des entreprises¹³⁴. Or Alfred Sauvy a toujours enseigné (mais curieusement le pouvoir ne l'a pas écouté) que la limitation du nombre d'heures de travail a des effets *malthusiens* et est destructrice d'emploi — exactement comme en 1936, et que l'abaissement de l'âge de la retraite était chose dangereuse, parce qu'on ne peut comparer, en qualité professionnelle, en expérience, un jeune embauché et un ouvrier expérimenté : l'abaissement de l'âge de la retraite *réduit* le volume du travail... Or ces deux mesures vont directement à l'encontre du but recherché : les contrats de

solidarité, répétons-le, n'ont pas créé d'emploi supplémentaire *dans les entreprises*. De plus les effets *indirects* de ces mesures ne sont pas négligeables : alourdissement du coût horaire salarial (ce qui diminue la compétitivité extérieure et est destructeur d'emploi à terme) ; élimination d'une main-d'œuvre expérimentée au profit de jeunes non encore formés, ce qui accroît les coûts et crée parfois des goulets d'étranglement. Deux mesures visant à limiter la quantité de travail ont eu aussi des effets analogues : l'allongement des congés payés, la limitation des heures supplémentaires. De fait, croire qu'on peut opérer par ces moyens un *partage du travail* paraît utopique, dangereux¹³⁵ — d'autant que les effets apparents sont quantitativement très faibles par rapport au chiffre de chômeurs *indemnisés* (André Bergeron a annoncé qu'on allait atteindre deux millions).

3°) La troisième formule est celle proposée par Michel Albert : *le partage volontaire des postes de travail*, avec réduction correspondante du niveau de salaire¹³⁶ : c'est là une position parfaitement utopiste, reposant sur une vision rousseauiste des hommes et supposant une interchangeabilité des postes de travail ; de toute façon, cette autoréduction du travail, si elle était applicable, ne pourrait jouer que sur un petit nombre, totalement disproportionné au problème à résoudre.

4°) Or cette formule de partage volontaire du travail se retrouve curieusement dans l'appel du *Conseil permanent des évêques français* publié le 27 septembre 1982¹³⁷, qui, sous prétexte de “chercher de nouveaux modes de vie”, fait l'apologie du partage du travail¹³⁸ ; on trouve dans cet appel à l'autoréduction du niveau de vie un singulier mélange¹³⁹ : “Alors que certains ménages bénéficient du cumul de salaires plus que suffisants, le renoncement total ou partiel à l'un d'entre eux, celui de l'homme ou de la femme, faciliterait le partage du travail. Le cumul d'un emploi et d'une retraite suffisante peut poser question. Dans certains cas, renoncer au premier développerait la possibilité d'exercer une autre activité par exemple dans la vie associative. Certains foyers, lorsque les enfants sont élevés et les besoins en voie de diminution, pourraient envisager la retraite anticipée. Il semble que l'on n'ait encore suffisamment exploré la possibilité d'emplois à temps partiel, au moins à certaines époques de la vie d'une famille”. Et l'appel va plus loin : “Toutes les inscriptions au fonds de chômage sont-elles pleinement justifiées ? Si le système de répartition des charges sociales freine l'emploi plus qu'il ne le stimule, il convient de le réexaminer. En contrepartie, les dispositions nouvelles devraient inciter à l'embauche”.

C'est là une vue certainement fort cohérente¹⁴⁰ : mais quand on sait l'attachement des femmes à leur emploi, l'idée du *renoncement “partiel ou total”* à un emploi pour les ménages à deux salaires paraît quelque peu utopique ; l'incitation à une retraite “anticipée” est une idée proprement malthusienne, et la doctrine de cet appel évoque singulièrement Vichy et la condamnation du travail de la femme mariée¹⁴¹ ; cette “économie politique chrétienne” désuète va directement contre les réalités économiques, et les nécessités de la guerre économique. Et *Le Monde* a été fort embarrassé pour lui trouver des références “économiques” valables¹⁴².

Il faudrait réfléchir à cet engouement pour l'idée de partage du travail, puisqu'on la trouve aussi bien dans les exposés de motifs de projets de loi, des discours officiels ou cet appel de l'épiscopat¹⁴³... L'image du partage a des connotations bien connues : c'est une idée généreuse (on partage le travail comme Saint Martin son manteau), une idée qui fait moderne (style "Nouvel Observateur" ou Illich), une idée populaire qui touche à un domaine fort sensible (la réduction du temps de travail). Et derrière le mot on voit poindre l'idée qu'il y a des *riches* (ceux qui travaillent, les privilégiés du travail) et des *pauvres* (les exclus du marché du travail) : comme il y a une *redistribution* des revenus, pourquoi n'y aurait-il pas une redistribution du travail ?

Or il s'agit là d'une naïveté singulière : on croit (ou on feint de croire) que la quantité de travail est chose *fixe*, qu'on va la partager — *comme on partage un gâteau*. En réalité, la quantité de travail n'est nullement une donnée fixe, ce n'est qu'une résultante de la production de richesses : on prend le *signifiant* pour le *signifié*. On a eu tort, rappelait Alfred Sauvy en mai 1982¹⁴⁴, de prendre l'emploi pour but, c'est la création de richesses qui est importante : on peut bien créer des emplois administratifs, augmenter le nombre de fonctionnaires, de postiers ou d'animateurs culturels, c'est une création artificielle, le plus souvent *non productrice* et indirectement (suivant son mode de financement) destructrice d'emploi.

Apparemment il n'existe aucun fondement *économique* sérieux à la "doctrine" du partage du travail, qui est d'essence *malthusienne*¹⁴⁵, et les *effets pervers* des mesures inspirées de ce partage (ou de cette redistribution) vont directement contre la création de richesses, donc de l'emploi. On comprend l'irritation des thuriféraires de cette doctrine, devenue discours officiels, quand un Sauvy, ou un Méraud¹⁴⁶, en démontrent l'absence de *sérieux*, ou soulignent les contresens commis au nom de cette doctrine¹⁴⁷. Sans doute certains déclarent-ils que, même si on sait que le partage du travail est irréaliste, malthusien, il ne faut pas le dire, parce qu'il ne faut pas désespérer ceux qui y voient une solution au chômage (ou ceux qui sont chômeurs). A quoi on peut répondre qu'il est dangereux de laisser se répandre de telles illusions, et surtout de laisser croire — au travers des discours officiels — qu'il y a là une solution aux problèmes du chômage, lesquels eux, sont *sérieux* : une tromperie n'est pas une politique, et provoquer des espérances injustifiées risque d'avoir des effets boomerang¹⁴⁸. On peut bien parler de *solidarité*, mais il y a abus dans le mot de partage du travail¹⁴⁹ : car autant la solidarité existe en matière de sécurité sociale, parce que la maladie est chose qui se constate, chose réelle, autant le chômage est souvent objet de suspicion, l'intention de reprendre un emploi (ou de chercher un emploi) est difficile à "constater" (les services de contrôle le savent bien) ; plus on appelle à la solidarité, au partage du travail, plus le "chômage" devient "globalement" suspect : il y a cette zone fort large, apparemment, des *abus* du chômage, ou du chômage plus ou moins "volontaire" par refus de *déqualification*, qui à la longue devient inquiétante ; il est curieux — après

les analyses de Dominique Schnapper (*L'épreuve du chômage*, 1981), — de voir Pierre Drouin évoquer les problèmes de la dérogeance¹⁵⁰ : “Certains chômeurs se comportent comme s’il existait encore un “principe de dérogeance”. On appelait ainsi au dix-huitième siècle l’interdiction faite aux nobles d’accepter un métier incompatible avec leur rang, c’est-à-dire la plupart de ceux qu’exerçaient les membres du tiers-état. Ne voit-on pas aujourd’hui des jeunes (et des moins jeunes) refuser un poste qu’ils considèrent comme indigne de leur position sur l’échelle du savoir ou de la qualification¹⁵¹ ? Ce n’est pas parce que le niveau culturel d’une nation s’élève que grandit en même temps le nombre d’emplois à forte densité intellectuelle. Les ouvriers japonais possèdent aujourd’hui l’équivalent du baccalauréat et beaucoup sont même licenciés. En France, la peur de canaliser un peu la liberté coûte cher à la nation”. Et de laisser entendre que “tant que la croissance sera languissante (et l’on sait les dangers de la pousser dans un seul pays)”, il faudra bien “*accentuer la pression sur les sans emplois pour qu’ils acceptent des travaux qui ne correspondent pas exactement à leur demande ou à leur attente financière*” : c’est là un langage tout à fait nouveau, qui était impensable en 1979 ou en 1981 : peut-être certaine évolution des esprits est-elle en train de se produire — on sait que jusqu’à présent faute de *consensus*, le contrôle du chômage¹⁵² bute sur cet obstacle de la “dérogeance”, très sensible à certain âge et à certain niveau de qualification et qui ne peut que s’accroître : Pierre Jardillier soulignait récemment que c’était là une cause capitale, sinon la cause principale du chômage *qualitatif* des jeunes (par excès de “qualification” scolaire)¹⁵³.

Certes, on aimerait bien trouver une théorie “réaliste” du partage du travail — mais personne n’en a élaboré une en tenant compte des contraintes économiques et des réalités de l’entreprise. Pourquoi les avertissements des experts — comme Sauvy, Meraud — ne sont-ils pas entendus¹⁵⁴ ? Dans l’idée de partage existe sans doute le sentiment que tout travail est “interchangeable” (conception dérivée tout droit d’un égalitarisme naïf¹⁵⁵), ce qui est vraiment ignorer le monde de l’entreprise, grande ou moyenne. Mais on vit dans un monde d’illusions (le “plan Mauroy” reposait sur ce genre de fictions). Or les dégâts de telles idées *fausses* sont considérables sur le plan psychologique, sur le plan économique, sur le plan politique¹⁵⁶ : ces fictions ont masqué les réalités — psychologiques, professionnelles, financières du chômage. Et, répétons-le, il faudra bien faire un jour — comme on l’a fait pour les 40 heures de 1936 — un bilan des conséquences négatives des mesures inspirées par cette “doctrine” fondamentalement malthusienne.

CHAPITRE III

LE COÛT DU CHÔMAGE

On parle beaucoup du chômage, de son coût direct et indirect : mais l'incertitude est fort grande dès qu'on cherche à étudier de façon prospective le coût du chômage, et d'évaluer ses conséquences indirectes. On est installé dans le chômage depuis 1974 : mais jusqu'à présent on a fort peu réfléchi à l'ampleur du phénomène, à ses effets indirects, répétitifs, à l'incertitude même des mesures de lutte contre le chômage¹⁵⁷. Nous voudrions donner ici quelques éléments de réflexion sur une *prospective* des coûts du chômage — en nous gardant bien toutefois de faire des évaluations chiffrées.

I - Variables du chômage

Reprenons quelques éléments que nous avons déjà évoqués. On sait que les instruments de mesure du chômage ne sont guère fidèles ; déjà certains voudraient qu'on ne parlât plus que de chômeurs indemnisés, seule base sûre, à leur avis, du chômage réel, dans la mesure où le chiffre de demandeurs d'emploi des statistiques de l'ANPE ne paraît plus guère "fiable"¹⁵⁸ — et le seuil de 2,5 millions est probable d'ici moins d'un an. Il est nécessaire de rappeler que le niveau de l'emploi dépend principalement de variables *imprévisibles* : le rythme du progrès technique (sauf si on cherche à le ralentir, selon un vieux réflexe malthusien) — , le volume de nos exportations, qui dépend de notre degré de compétitivité — , l'importance du prélèvement opéré par les pays pétroliers sur les pays occidentaux (le 2^e "choc" pétrolier de 1979 a bien montré notre degré de *dépendance*¹⁵⁹). Mais à ces variables bien connues s'ajoutent semble-t-il, deux variables dont l'importance jusqu'à présent est mal perçue :

1°) l'évolution du marché du travail : une part croissante des emplois se situent entre l'emploi stable, traditionnel, et le chômage : travail intérimaire, travail à temps partiel, travail noir, travail précaire (les "petits boulots") forment une masse qui normalement doit se développer notablement¹⁶⁰ : or, plus le chômage s'étend, plus la masse de ces emplois *intermédiaires* s'accroît, ce qui rend incertain le chiffrage du chômage à venir (ces emplois intermédiaires sont en quelque sorte le *vivier* du chômage, nourrissant le chômage¹⁶¹), et il est de plus en plus difficile de parler sans précautions de *créations d'emplois*¹⁶² : la notion traditionnelle d'emploi devient floue, certaines mesures de lutte contre le chômage n'aboutissent parfois qu'à créer des emplois "intermédiaires" ;

2°) les effets du changement politique sur le niveau de "créations d'emplois" ; il faut rappeler que le chiffre de créations d'emplois n'est, en réalité, qu'un *solde*¹⁶³, qu'on n'est en droit de raisonner en ce domaine que sur des soldes, qu'il y a au même moment créations d'entreprises et disparitions d'entreprises obsolètes, embauche et licenciement, donc à la fois *création* et *destruction* d'emplois : le solde de ces créations et disparitions dépend non seulement du progrès technique ou du degré de compétitivité, mais d'éléments tenant à la psychologie de l'investisseur, à sa *perception de l'avenir* de l'entreprise ou du marché. Or les mesures fiscales décidées en 1981 risquent fort d'avoir des effets négatifs sur l'emploi, non seulement dans l'industrie, mais dans les services : l'"impôt chômage" est un prélèvement sur la consommation des ménages qui peut avoir des effets négatifs diffus, l'impôt sur la fortune risque d'avoir sur deux ou trois ans des effets nuisibles¹⁶⁴ et le climat d'incertitude tend à différer les investissements par prudence, voire à précipiter des décisions de "dégagement" ou de fermeture, et on ne voit pas les contre-mesures possibles¹⁶⁵.

II - Les coûts directs du chômage

On voit assez bien que le coût du chômage englobe l'indemnisation des chômeurs par l'UNEDIC (et les frais de gestion du système), également le fonctionnement de l'ANPE et, en partie du moins, le système de formation professionnelle, quand les stages s'adressent à des "primo-demandeurs" d'emplois ou à des chômeurs (notamment l'AFPA). On peut chiffrer facilement ces coûts (34,3 milliards en 1981 pour l'indemnisation¹⁶⁶), mais on saisit moins bien, faute d'études, les conséquences économiques de ces mesures d'aide directe aux chômeurs, notamment le transfert de charges qu'il représente (financement partiel par le budget de l'État, prélèvement d'un impôt chômage, relèvement des cotisations ou création de nouvelles cotisations) ; assurément les sommes inscrites au budget pour ces aides auraient pu être employées à des *fins productives*, et le financement par les ménages, au travers des cotisations ou des prélèvements fiscaux, tend à diminuer le volume de la consommation (ou à affaiblir le taux d'épargne) : or plus le chômage s'étend, plus ces transferts ont des conséquences négatives sur l'économie, sans qu'on soit bien à même d'en prévoir l'effet réel¹⁶⁷.

III - Les coûts indirects du chômage

Il est très difficile de chiffrer sérieusement les coûts indirects du chômage, qui sont de nature très différente :

1°) *Les coûts indirects sociaux* : il s'agit de la perte de recettes de la Sécurité sociale (qu'on a évaluée pour 1981 à 47 milliards¹⁶⁸ — alors que les dépenses pour la Sécurité sociale, notamment l'assurance maladie, sont identiques), de l'accroissement des charges pour l'aide sociale ("fin de droits", "cas sociaux", "poches de pauvreté"), sans compter les charges supportées par les budgets communaux ou les offices d'HLM ("impayés"¹⁶⁸).

EVALUATION DU COÛT DU CHÔMAGE * (en milliards de Francs)

ELEMENTS	1980	1981	1982	1983
I. Coût financier direct (UNEDIC)				
. Allocations de chômage		35	44,3	51
. Garanties de ressources	33,2	15	24,7	38,1
. Autres dépenses (gestion, etc...)	1,3	4,7	4,7	9,3
	34,5	54,7	76,2	98,4
II. Manques à gagner				
1. Sécurité Sociale	31,2	46,9	64,7	83,4
* Enlever 1 point de cotisation maladie sur allocation de chômage supérieure au SMIC		0,6	0,8	0,9
	31,2	46,3	63,9	82,5
2. Fiscalité				
. Impôts directs	8,0	12,0	16,5	21,2
. Impôts indirects	5,3	10,8	11,2	16,4
Ensemble	44,5	69,1	91,6	120,0
III. Coûts dérivés (politique de l'emploi)	31	34,7	40,5	(40,5)
TOTAL GENERAL en % du PIB	110 ⁽¹⁾ 4,5%	158,5 5,8%	208,3 6,5%	(258,9)

(1) Le chiffrage 1980 reprend les éléments du rapport FOSSET.

La différence (110 - 104,2 Milliards, soit 5,8 Milliards) provient de :

- l'adjonction du manque à gagner pour les impôts indirects (5,3 milliards).
- l'ajustement du coût financier direct (34,5 au lieu de 34 Milliards).

* Michel Lagrave, "Les difficultés d'évaluation du coût du chômage", in *Comptes ou mécomptes du chômage et de l'emploi*, 1982, p. 44.

L'importance de ces coûts sociaux indirects ne tient pas seulement au volume des sommes en jeu, mais aussi aux *transferts* qu'elles représentent : pour la Sécurité sociale, la perte de recettes est couverte nécessairement soit par un prélèvement sur les ressources des actifs (cotisations exceptionnelles, déplafonnement, majoration

des taux, c'est-à-dire par une amputation de leur pouvoir d'achat¹⁶⁹), soit par une majoration des contributions des entreprises, qui pèse sur les prix de revient.

2°) *Les pertes de recettes fiscales* : on a l'habitude de faire figurer dans ces comptes du chômage les minorations de recettes fiscales (pour l'impôt sur le revenu¹⁷⁰), mais nous croyons que ces pertes de recettes ne doivent pas réellement compter parmi les coûts indirects du chômage.

3°) En revanche, il faut faire la part des *coûts indirects privatisés*, très difficiles à analyser : les jeunes chômeurs (plus de la moitié du "stock") demeurent en partie (et notamment les jeunes filles) à la charge de leurs parents, selon des mécanismes mal connus de transferts directs : c'est une sorte de *privatisation* du chômage¹⁷¹ ; la procédure de transfert est de même nature quand le chômeur reçoit des services (ou des "prêts") d'amis. Des études assez fines permettraient de saisir l'importance de ces redistributions de ressources entre actifs et chômeurs.

IV - Difficultés d'une prospective

On peut certes chiffrer — *à termes constants* — une évolution de l'indemnisation du chômage, voire de la perte de recettes de la Sécurité sociale¹⁷² ; mais pour faire une étude prospective, il faut avoir nettement conscience de la mobilité des perspectives. Soulignons certains caractères significatifs de l'évolution perceptible dès maintenant :

Premier caractère : les mesures de lutte contre le chômage ont un coût de plus en plus élevé pour une efficacité de plus en plus limitée : plus le stock des demandeurs d'emploi s'accroît, plus il est difficile (et cher) de créer un emploi stable et "acceptable" : le *coût marginal de l'emploi créé* est croissant, et les emplois ainsi créés sont parfois médiocres et de faible durée. Et si, devant la difficulté accrue de créer des emplois privés, on décide de créer des emplois publics non nécessaires (au titre du "partage" du travail par exemple), on alourdit les charges de l'État, donc les prélèvements fiscaux (sur le secteur productif ou les ménages) et on diminue notablement la productivité dans le secteur public.

Deuxième caractère : la *chute de la productivité* du travail dans les entreprises ; le "chômage" massif alourdit nécessairement les coûts de production, le coût de l'heure de travail devient de plus en plus élevé (conséquence du relèvement des cotisations chômage, des 39 heures au titre du "partage du travail"), ce qui incite à une *substitution accrue du capital au travail*, et partant, provoque une diminution du volume d'emplois ; et il est impossible de freiner cette évolution si l'on veut maintenir un certain niveau de compétitivité de l'économie : ainsi, par des procédures détournées, le "chômage crée le chômage".

Troisième caractère : les effets *pervers* des mesures de lutte contre le chômage, notamment l'abaissement de l'âge de la retraite, et la diminution de la durée du travail : Alfred Sauvy a toujours insisté sur ce point, les risques sont grands de créer des goulets d'étranglement (un départ à la retraite d'un ouvrier qualifié, d'un cadre ne signifie pas une embauche de "demandeur d'emploi", ni même d'un jeune¹⁷³). Des mesures décidées à la hâte, auxquelles on n'a pas assez réfléchi, risquent d'avoir ainsi un effet malthusien et de créer à leur tour le chômage : les mesures de lutte contre le chômage peuvent, si l'on n'y prend garde, renforcer *indirectement* le chômage.

Coût croissant des mesures, incitation à la substitution du capital et du travail, effets pervers de certaines mesures par nature malthusiennes : on voit que la prospective du coût du chômage oblige à poser certaines questions délicates. Les effets indirects du chômage sont difficiles à saisir, qu'il s'agisse de transferts de revenus pour couvrir les charges directes ou indirectes du chômage, ou des incidences indirectes d'un chômage massif sur le niveau de l'emploi : les études théoriques ne sont pas encore assez nombreuses sur ces phénomènes majeurs pour qu'on puisse raisonner avec quelque certitude sur les coûts futurs du chômage¹⁷⁴.

CHAPITRE IV

LE CONTRÔLE DU CHÔMAGE

Il est singulier que personne ne semble s'intéresser au contrôle des chômeurs indemnisés, ni à la réalité du chômage. Sans doute ce désintérêt marque-t-il la mauvaise conscience d'une société riche devant ses chômeurs au statut incertain¹⁷⁵ : on cherche à *cantonner* le phénomène, ceux qui ont une garantie d'emploi (les fonctionnaires) se gardent bien de parler des abus du chômage¹⁷⁶, on tolère — aux plus hauts niveaux — l'absence de contrôle réel du chômage. Or un chômeur *indemnisé* qui occupe clandestinement un autre emploi, ou travaille au noir durablement, viole beaucoup plus les règles du jeu social que le fraudeur fiscal ; mais personne ne tient à savoir si un chômeur touche des indemnités sans rechercher réellement un emploi. C'est là un sujet *tabou*, sur lequel la littérature est fort mince : une opération-vérité serait bien nécessaire puisque le contribuable est aujourd'hui appelé à financer les indemnités chômage pour une part qui ne peut aller que croissant¹⁷⁷. Essayons — en ayant conscience de ne faire qu'effleurer le sujet — de donner quelques indications sur cette carence du contrôle dans un pays où l'on aime tant les contrôles.

I - Avant 1979, l'ANPE était chargée du contrôle : au pointage, méthode archaïque et inefficace, s'ajoutait un très léger service de contrôle comprenant en tout 80 personnes (en fait, moins d'une par département) dont l'activité était marginale¹⁷⁸. Lors du vote de la loi du 16 janvier 1979 sur l'indemnisation du chômage, Robert Boulin, ministre du Travail, conscient de l'importance du problème demanda la création de 1000 emplois de contrôleurs du travail chargés de ce service : il n'en obtint que 500¹⁷⁹. La loi du 16 janvier 1979 réorientait le système de contrôle des demandeurs d'emploi : le pointage était supprimé, l'ANPE déchargée de ses tâches de contrôle que, par la force des choses, elle était mal placée pour assurer, et c'est aux services extérieurs du travail que le contrôle était confié (article L 351-21 du Code du travail) : l'article L 351-1 avait introduit la condition de *recherche d'emploi* pour les bénéficiaires de revenus de remplacement, et un certain nombre d'actes pouvaient entraîner la suppression de l'indemnisation (refus d'emploi, refus de stage, refus de répondre aux convocations des services de contrôle, fraude ou fausse déclaration). Un décret 79-858 du 1^{er} octobre 1979 précisa le nouveau système de contrôle : le contrôle relève désormais des directions départementales (et des directions régionales) du travail et de l'emploi (R 351-5), les contrôleurs doivent rechercher (art. R 351-1) si les chômeurs indemnisés sont bien "*à la recherche d'un emploi*", et partant, accomplissent des actes positifs de recherche d'emploi. L'article 351-4 précise les cas où l'indemnisation peut être supprimée : refus d'emploi, de stage, de visite médicale, sans motif légitime, refus de se

présenter aux convocations, fausses déclarations ; la décision de suppression est prise par le directeur départemental du travail, une commission départementale paritaire de recours est prévue. Mais le décret n'a pas défini les orientations du contrôle et son organisation.

Or depuis 1979, il semble que ce service de contrôle n'ait pas été organisé véritablement. On a bien recruté quelque 350 contrôleurs du travail au début 1980, on a expérimenté le contrôle dans deux départements, on a installé des équipes départementales, mais les circonstances — avant et après les élections présidentielles — ne se prêtaient guère à la mise en place d'un véritable contrôle, et l'activité des agents du service a été assez irrégulière suivant les régions¹⁸⁰ ; en particulier, on a noté une certaine répugnance parmi les jeunes agents sortis du concours pour exercer ce contrôle des demandeurs d'emploi (alors que les agents plus âgés étaient moins réticents), et les syndicats étaient traditionnellement hostiles¹⁸¹. Et l'on n'avait pas osé créer une *cellule nationale de contrôle* pour animer et diriger ces diverses équipes de contrôle, et unifier leur doctrine.

II - Les difficultés étaient, certes, considérables, et il faut en avoir conscience. Les unes tiennent aux textes, qui sont demeurés imprécis. Comment contrôler la volonté de rechercher un emploi ? Comment vérifier ces "actes positifs de recherche d'emploi" ? Il faudrait avoir une conception nette de ces refus de stage ou d'emploi de l'article R 351-4 : mais aucune circulaire ou instruction n'est venue réellement préciser ces notions¹⁸². D'autre part, les textes confirment la mission de contrôle confiée aux directions départementales (et régionales¹⁸³), mais ne règlent pas, à la vérité, les rapports entre les contrôleurs, les ASSEDIC et les agences locales de l'emploi, qui détiennent en fait les dossiers des demandeurs indemnisés (la Convention financière du 26 juin 1979 a bien prévu que les ASSEDIC donneraient tous les renseignements nécessaires à l'exercice du contrôle, mais les contrôleurs ont besoin pour leur tâche de renseignements très détaillés (notamment sur l'âge, la durée d'indemnisation, la profession) afin d'effectuer leurs sondages).

D'autres difficultés tiennent à l'incertitude des objectifs assignés aux services du contrôle : ce problème est souvent perdu de vue. Il ne s'agit pas d'un contrôle pour le contrôle, loin de là, ni d'un contrôle-sanction. S'il y a eu une certaine tolérance jusqu'en 1979, c'est que les ressources des ASSEDIC provenaient des cotisations ouvrières et patronales, fonds considérés comme "privés". Mais, à partir du moment où le financement de l'indemnisation du chômage incombe aux fonds publics pour une part croissante, c'est-à-dire aux contribuables, le problème du contrôle devient par nature tout différent : le contrôleur assure sa mission de contrôle pour le compte du contribuable, il *défend les deniers publics*, il cherche — en "conseillant" le demandeur — un meilleur emploi des fonds de l'État ; sa mission est d'ordre public, ce qui explique que la tâche ait été confiée à des contrôleurs du travail (alors qu'on aurait pu fort bien imaginer que l'UNEDIC s'en chargeât). On ne peut plus payer comme auparavant, à *guichets ouverts*.

Certaines difficultés, enfin, tiennent à la nécessité d'établir une *doctrine* du contrôle : entre la fraude caractérisée et l'abus du droit, les nuances sont multiples. On voit très bien ce que peut représenter la fraude (par exemple double inscription, fausses déclarations), il est plus difficile d'examiner les motifs illégitimes (ou légitimes) du refus d'emploi, ou du refus de stage (le stage est peut être inadapté, l'emploi "insuffisant" ou médiocre). Il faudrait avoir une doctrine claire et savoir où l'on va : or les études des sociologues sur le chômage (ainsi *L'Épreuve du chômage* de M^{me} Dominique Schnapper¹⁸⁴) montrent qu'il y a un pourcentage de chômeurs indemnisés qui relèvent, pour des raisons de santé, de l'aide sociale ou de l'aide médicale¹⁸⁵ et un pourcentage non négligeable de demandeurs — le plus souvent jeunes, de niveau intellectuel élevé, et de milieux aisés — qui savent jouer de la loi, et entendent ne pas chercher sérieusement un emploi avant un certain laps de temps. Sous le nom global de *chômeurs indemnisés*, on met des sujets de caractère psychologique et social très différents, et, à côté du chômeur *sinistré*, on trouve le *cadre maison* qui refuse de se "déqualifier", ou la femme qui voudrait un emploi, mais n'en a pas un besoin urgent, qui le veut à *certaines conditions* (par exemple de proximité) : la diversité des situations est très grande... On sait d'autre part, par des exemples anciens et récents, que l'annonce d'un contrôle exercé dans une petite ville peut conduire à ce qu'un certain nombre de chômeurs indemnisés renoncent d'eux-mêmes, et ceci sans intervention aucune du contrôle, au bénéfice de l'indemnisation qu'ils touchent, c'est-à-dire qu'ils travaillaient vraisemblablement au noir et avaient peur d'une dénonciation (et de poursuites pour fausses déclarations¹⁸⁶). Et une expérience menée à Paris par l'ANPE, à propos des commis bouchers, avait montré qu'un pourcentage élevé de demandeurs d'emploi inscrits comme commis de boucherie n'avaient jamais vu un étal, que d'autres refusaient des emplois qui leur étaient proposés pour diverses raisons : un seul commis fut embauché...

III - Dans ces conditions, on voit très bien ce que pouvait être une doctrine du contrôle :

— d'une part, un *contrôle de la fraude*, visant à réduire la marge de fraude (elle existe aussi pour les allocations familiales) et tendant à l'élimination du fraudeur caractérisé, à la *répétition de l'indu* et à des poursuites correctionnelles le cas échéant : ce contrôle — effectué souvent sur dénonciations — devrait être confié, à l'échelon régional, à des brigades *itinérantes*, de façon à éviter les pressions locales (par exemple, pour des fraudes concertées, l'employeur embauchant de façon fictive, puis licenciant¹⁸⁷) : mais jusqu'à présent, on s'est refusé à créer cet échelon régional de contrôle.

— d'autre part, un *contrôle de situation* visant avant tout à *conseiller*, à obliger le demandeur d'emploi à prendre conscience de sa situation réelle, à accepter un poste, ou un stage, ou (pour les cas sociaux ou médicaux), à provoquer une solution d'autre type (prise en charge par un service médical, ou social, par exemple pour des sujets inadaptés ou handicapés mentaux¹⁸⁸). Ce qu'on veut éviter, c'est l'installation

dans le chômage (et en fait le chômeur indemnisé vit souvent d'autres ressources : travail noir, ou "aides familiales"¹⁸⁹). Ce contrôle doit s'effectuer au niveau départemental et, dans les petites villes, où la pression sociale est très forte, il est facile de repérer les "abus" : tel est chômeur, alors que la profession embauche, tel est chômeur l'année durant, alors qu'à cette époque de l'année il n'y a pas normalement de chômeur ; tel est un chômeur à forte *récurrence*, déjà indemnisé plusieurs fois (c'est peut être un instable professionnel ou en voie de marginalisation, ou bien il a des problèmes de santé, ou encore des difficultés familiales) ; tel autre fait un ou plusieurs stages de formation professionnelle, et ne trouve pas d'emploi correspondant... Les cas de figure sont infiniment variés et les services du contrôle doivent chercher à *évaluer*¹⁹⁰ la situation, apporter une assistance psychologique, une aide au niveau du *conseil* (ce qui est l'aspect humain, trop oublié, de ce contrôle : on sait que les actions de conseils professionnels de l'ANPE demeurent en nombre limité, pour de multiples raisons). Certes, un tel contrôle suppose que l'on prenne un certain nombre de précautions, afin d'éviter des "dérapages" : tout agent qui participe à ce service doit être formé préalablement, il faut éviter les excès de zèle, la recherche de l'efficacité à tout prix, on doit tenir compte des localités, éviter les contrôles à *contretemps*... C'est toute une doctrine à mettre en œuvre, qui doit être révisée périodiquement — et ceci supposerait une *cellule nationale de contrôle* centralisant les informations, surveillant le côté *humain* du contrôle, et définissant peu à peu, avec les gens sur le terrain, une doctrine du contrôle. Mais on ne s'est pas engagé jusqu'à présent dans cette voie : on craint ce genre de contrôle, on n'imagine pas vraiment qu'on aura un nombre croissant de chômeurs indemnisés — et que la crise de l'emploi durera encore 10-15 ans, qu'il s'agit donc là d'un mécanisme *permanent* de contrôle. De plus le chômage a donné lieu à une imposition spéciale, désormais les fonctionnaires (et tous ceux qui ont une garantie d'emploi) paient une cotisation chômage, bref, l'indemnisation est bien *l'affaire de tous* : dans ces conditions, un renforcement du contrôle, ou plus exactement la mise en œuvre d'un véritable contrôle est chose urgente, en dépit des réticences des syndicats (mais le "faux chômeur" nuit à la communauté des chômeurs). Personne n'a osé jusqu'à présent publier les chiffres — peu élevés — des contrôles (et les résultats — médiocres — de ces contrôles), ce qui correspond à un singulier mépris de l'opinion (et des parlementaires), qui n'a pas à être informée sur un tel sujet. On pourrait imaginer que les préfets s'intéressassent à la mise en œuvre de ce contrôle : combien de préfets connaissent l'existence de ce service de contrôle, ont obtenu communication des chiffres d'enquêtes, de radiations, de poursuites ? Peut-être un préfet s'apercevra-t-il un jour qu'un contrôle intelligent, *adapté au terrain*, bien organisé — et modéré — pourrait être un outil précieux pour une politique de l'emploi (c'est le seul moyen de lutter contre le travail noir). Peut-être les directeurs départementaux et régionaux du travail pourraient-ils s'intéresser de près (ce qui n'est pas toujours le cas) à ce que font leurs agents de contrôle. Peut-être une véritable *cellule* (ou service) *nationale de contrôle* pourrait-il être créé (comme l'avait pensé Robert Boulin). Peut-être aussi une législation plus rigoureuse

pourrait-elle être établie pour les fraudes à l'indemnisation du chômage (avec des peines de prison, et des peines accessoires comme la suppression du permis de conduire). Mais il faudrait pour cela une volonté et du courage politique : or les "politiques" surestiment les dangers d'un contrôle sérieux (les syndicalistes, n'est-ce-pas, n'aiment pas ces "brimades", il n'y a que de *bons chômeurs*), et sous-estiment nettement les inconvénients psychologiques, sociaux, politiques d'un *laxisme* durable en ce domaine.

CHAPITRE V

L'ANPE ET LA QUERELLE DE LA "DECONNEXION"

On peut estimer à bon droit que *politiquement* l'administration est incapable d'établir un système de contrôle des chômeurs¹⁹¹. Aussi croyons-nous devoir évoquer brièvement un autre dossier significatif : celui de la *déconnexion* des tâches de gestion de l'ANPE et des ASSEDIC. C'est là un exemple admirable de *non-décision* qui mériterait d'être étudié par les spécialistes de sciences administratives¹⁹² ; le dossier de la déconnexion est purement technique, et inconnu du grand public, mais sa portée politique est considérable¹⁹³. La mesure à prendre pour établir cette déconnexion ne soulève pas de difficultés majeures, mais les conséquences en sont capitales — si on a le courage de la mettre en œuvre. Or la *déconnexion* depuis octobre 1978 a suscité des débats passionnés, et, de fait tout le monde est satisfait de la situation actuelle : c'est un dossier *piégé*, qui n'intéresse que quelques initiés. Nous voudrions expliquer aussi clairement que possible ce problème, qui a repris toute son actualité avec la crise de l'UNEDIC.

I - Reprenons l'histoire de cette vieille querelle : voici quatre ans M. Farge avait été chargé par M. Boulin d'une mission d'étude sur l'ANPE, et il avait proposé en octobre 1978, le système dit de la *déconnexion*¹⁹⁴ : l'ANPE devait abandonner ses tâches de gestion administrative du chômeur, et se consacrer exclusivement à sa mission de placement ; le chômeur devait s'adresser à l'ASSEDIC pour assurer ses droits à indemnisation, à l'ANPE pour chercher une place ; la séparation des tâches devait être totale¹⁹⁵.

Or cette théorie, pourtant d'une grande simplicité, souleva un beau tollé, et Robert Boulin dut céder à une coalition hétéroclite : syndicats de l'ANPE, et syndicats de gauche (CGT, CFDT, FO) qui crient au "démantèlement" de l'ANPE, André Bergeron qui, au nom des ASSEDIC, refuse par principe que celles-ci puissent décider qui est ou n'est pas chômeur et veut avoir la "garantie" de l'ANPE, statisticiens de l'INSEE qui déclarent qu'on veut tuer cet admirable instrument que sont les statistiques de demandeurs d'emploi, et qu'on va casser le thermomètre du chômage¹⁹⁶, également certains conseillers de l'Elysée et de Matignon qui — sous l'influence de Bergeron — refusent que l'on étudie même le principe de la déconnexion (et le nouveau directeur de l'ANPE, poussé par ses services, s'y déclare hostile) ; en fait, tout se passe comme si l'ANPE avait peur que, s'il n'y avait plus cette obligation de s'inscrire au préalable à l'ANPE pour être indemnisé, la clientèle des agences se réduisît comme *peau de chagrin*, et de façon très variable suivant les agences (le chiffre de la clientèle devant nécessairement varier suivant l'efficacité des prospecteurs placiers et le degré de confiance de leurs relations avec

le patronat) : or un sondage montrait que 20 % seulement des demandeurs d'emploi faisaient confiance à l'ANPE pour trouver un emploi ; suivant la qualité et le zèle des agences, la chute de la clientèle aurait été de 20 à 60 %, perspective qui faisait peur à beaucoup — alors qu'on réclamait sans cesse du personnel et des moyens supplémentaires pour l'agence...

Si bien que, par crainte de cette *opération vérité*, on maintint intact le dispositif de l'inscription *préalable* à l'ANPE. Les historiens futures auront quelque peine à comprendre ce qui s'est passé, mais — compte tenu de la complexité des négociations avec les partenaires sociaux et de la perspective des élections prud'homales de l'automne 1979 — le gouvernement jugea inutile de se créer une querelle supplémentaire : le rapport Farge ne fut pas appliqué sur ce point capital. Les conséquences de cette non-décision sont très nettes :

1°) L'ANPE continua à s'empêcher dans la gestion ;

2°) Les ASSEDIC étaient fort heureuses — en principe — que la qualité de chômeur fut garantie par l'ANPE, laquelle, débordée par la masse des demandeurs d'emploi, ne contrôlait pas, et ne pouvait contrôler à l'évidence, si le demandeur avait réellement droit à une indemnité et envie d'un emploi (et effectuait des recherches en vue d'un placement) ;

3°) La loi de 1979 avait confié le contrôle des chômeurs aux directions départementales du travail, qui, pour de multiples raisons, ne purent l'exercer.

Bref, on continuait à payer à *guichets ouverts* et les seuls intéressés à vérifier la qualité de chômeurs de ses clients, les agents de l'ASSEDIC, n'étaient pas à même de le faire : le système était parfaitement absurde, et enlevait toute responsabilité au gestionnaire des crédits (certains dirigeants locaux des ASSEDIC protestaient contre cette fiction), mais, au fond, chacun y trouvait son compte, personne ne tenant à faire la peine la plus légère au "demandeur d'emploi" (jusqu'en 1980, on ne lui demandait même pas, pour la fiche d'inscription F 19, son numéro de sécurité sociale — ce qui empêchait tout contrôle sérieux).

II - Jusqu'au jour où l'on s'aperçut que les caisses de l'UNEDIC étaient vides, qu'il fallait rogner les prestations, opérer des prélèvements supplémentaires sur les ménages et les entreprises. La situation a bien changé : le nombre des chômeurs *indemnisés* devrait franchir bientôt la barre des 2 millions et il doit croître encore, ainsi que nous l'avons vu ; de plus les statistiques de demandeurs d'emploi en fin de mois (D.E.F.M.) ont perdu toute *fiabilité* et seul le chiffre des chômeurs indemnisés a aujourd'hui une signification économique.

III - On voit que la situation n'est plus du tout comparable à celle de 1978-79, et les opposants à la théorie de la déconnexion auraient grand intérêt — aujourd'hui — à relire le rapport Farge (un des meilleurs rapports de cette période) et à en apprécier la pertinence. Si l'on veut sauver le système *paritaire* de l'UNEDIC (mais tout le monde ne tient pas à sauver ce système paritaire), il faut d'urgence réaliser la déconnexion (au besoin, sans le dire). Examinons les divers arguments :

A - La situation actuelle est fort simple :

- le régime paritaire est fortement menacé dans la mesure où l'État est devenu principal bailleur de fonds et voudra sans doute intervenir — courant 1983 — dans la gestion même de l'UNEDIC : la division des partenaires sociaux donne la part belle aux responsables, notamment à ceux du Budget, qui veulent *contrôler* ce gouffre d'argent. A terme, qu'on le veuille ou non, le système paritaire est condamné (même si on le rafistole "à titre temporaire").

- on n'a pas réussi à mettre sur pied un système de contrôle a posteriori, tel qu'il avait été prévu en 1979, au profit des services extérieurs (en 1981 on a littéralement "démobilisé" les agents qui voulaient encore contrôler) : il convient donc d'établir un *verrou de sécurité* au niveau de la *caisse*, le caissier étant tenu, *par métier*, ainsi que le rappelait Jean Farge, de vérifier la validité des créances sur l'ASSEDIC, et la qualité du créancier : or actuellement *l'inscription à l'ANPE* est le seul titre, lequel est délivré automatiquement, sans vérification sérieuse.

B - Assurément les inconvénients politiques et psychologiques du système de la déconnexion sont nombreux :

- on ne peut sous-estimer l'hostilité singulière des partenaires sociaux qui s'accommodent fort bien de cette situation, l'ANPE délivrant automatiquement le titre de créance, ce qui épargne en réalité aux syndicats gestionnaires des ASSEDIC toute "responsabilité" en ce domaine.

- les syndicats, de plus, ont toujours été attachés au principe du *guichet unique*, lequel est à la source de la confusion actuelle.

- la déconnexion présente un risque pour l'ANPE (et ses apologistes) ; c'est, répétons-le, que la clientèle de l'ANPE chute massivement (son portefeuille d'offres d'emploi étant médiocre, malgré certains efforts, compte tenu de l'importance des mécanismes parallèles *privés* de placement : petites annonces, patronage, recommandations, associations) ; cette chute montrerait que l'ANPE est une structure fort inadaptée à sa mission (ce qu'insinuait le rapport Farge), et à gauche personne ne veut entendre parler de cette *évidence*.

- la déconnexion pose, il est vrai, un problème redoutable à l'ASSEDIC, celui du contrôle du chômeur, une fois l'indemnisation décidée, pendant la période d'indemnisation, c'est-à-dire la mise à jour de son listing : mais actuellement le pointage est, de toute façon, chose *fictive*, et l'ASSEDIC peut certainement mettre sur pied un système plus efficace.

On voit les *risques* de la déconnexion : mais il faut bien comparer ces dangers — somme toute aléatoires — avec la très forte probabilité d'un abandon, ou d'une destruction, du système UNEDIC : pour parler brutalement, on a le choix entre la déconnexion et l'abandon du système UNEDIC.

C - Cherchons à examiner — dans la situation actuelle, par nature très différente de 1978-1979 — *les avantages de la déconnexion* :

1°) L'ANPE doit placer, non gérer : on ramène l'ANPE à sa mission première — alors qu'elle s'épuise aujourd'hui à faire tout autre chose (informer sur les droits, gérer, former).

2°) Il est tout à fait *normal* que le payeur vérifie la validité de la créance :

l'ASSEDIC doit (c'est une obligation de bonne gestion) s'assurer que le chômeur remplit bien les conditions pour être indemnisé, et qu'il est en situation de recherche d'emploi. Ce *contrôle de payeur* éviterait des abus et fraudes (de type Zaïrois ou Marseille), car la méfiance d'un *payeur responsable* est, par nature, bien plus grande que celle d'une agence locale pour l'emploi, débordée par la masse de papiers, et qui n'y a *aucun intérêt* direct. Souvent les dirigeants des ASSEDIC réclament, localement (ainsi à Marseille), ce droit de vérification dont elles sont dépossédées. Au surplus il s'agit d'une règle de bon sens et de bonne gestion financière : personne ne paie sans vérifier soigneusement la régularité de la créance et les "droits" du créancier...

3°) Les conséquences sur le nombre d'indemnisés ne seraient vraisemblablement pas négligeables : vraisemblablement 10 à 15 % au moins des demandeurs d'emplois, actuellement inscrits à l'ANPE, ne demanderaient pas à être indemnisés, dans la mesure où un payeur est plus *curieux* que l'employé irresponsable de l'agence, qui a un rôle *automatique*¹⁹⁷...

Or 10 à 15 % serait un gain financier considérable pour l'UNEDIC, surtout en période de croissance du chômage.

4°) L'ANPE, n'ayant plus une clientèle obligatoire, se trouverait rejetée dans une situation quasi concurrentielle : on n'irait plus s'inscrire à l'agence que si l'on désire vraiment un emploi, et en fonction de sa capacité à satisfaire — avec de bonnes offres — le demandeur. Certes, chacun serait libre de s'y inscrire (sans doute l'inscription figurerait-elle toujours dans le dossier de recherche d'emploi), mais la chute de la clientèle serait plus ou moins considérable suivant la capacité de placement de l'agence.

IV - On saisit sur le vif la complexité du problème : si l'on veut vraiment sauver l'UNEDIC (l'intervention de l'État dans la gestion, *si l'on ne fait rien*, est inévitable, puisque le contrôle du chômage ne fonctionne pas), il faut envisager la déconnexion :

- les états-majors parisiens de l'UNEDIC et de l'ANPE y sont, certes, opposés — mais ils oublient la fragilité du système actuel ;

- les arguments des apologistes de l'ANPE en 1979 ne sont plus d'actualité (le chômage ne se mesure plus sérieusement aux statistiques de demandeurs d'emploi en fin de mois) ;

- la déconnexion est sans doute *dans la nature des choses*, elle arrivera tôt ou tard, car l'ANPE ne peut faire la vérification à la place du payeur.

On voit bien que les préjugés syndicaux¹⁹⁸, l'inertie des politiques, les craintes devant l'inconnu, *l'ataxie* administrative ne peuvent que s'opposer à pareille thèse, car en réalité la "connexion" garantit l'irresponsabilité des uns et des autres. Mais en période de crise financière, il faudra peut-être se résigner à dire que *le roi est nu*.

CHAPITRE VI

PROBLÈMES MÉDICAUX DU CHÔMAGE

I - Un des problèmes des plus délicats est celui de la santé des chômeurs — et, avec une masse de 2 200 000 demandeurs d'emploi, peut-être plus, dans les prochaines années, le problème va devenir préoccupant. En ce domaine, on vit d'idées toutes faites, on ne dispose que de fort peu d'études. Il faut distinguer :

- d'une part, le handicap de santé, qui peut être à la source du chômage, et qui entrave la recherche d'emploi,
- d'autre part, les conséquences de la situation de chômage sur l'état de santé : la façon dont le chômeur supporte le chômage, l'accepte plus ou moins bien, a nécessairement des conséquences psychologiques et médicales qui mériteraient une recherche précise (consommation de psychotropes, difficultés familiales, "désocialisation", maladies "fonctionnelles") : la *pathologie* du chômage — et la psychiatrie du chômage — sont encore dans l'enfance.

II - Une enquête par sondage, réalisée en 1978 par le ministère du Travail et publiée dans *Observations sociales*¹⁹⁹, a montré l'ampleur de ces handicaps de santé : les handicaps de santé plus ou moins durables et entraînant une modification ou un arrêt de l'activité professionnelle représentent 15 à 19 % de l'échantillon des demandeurs d'emploi²⁰⁰ ; 7 % *s'estiment très défavorisés dans la recherche d'un emploi par leur état de santé*, 12 % *assez défavorisés*, 8 % *peu favorisés*, 73 % *pas défavorisés du tout*²⁰¹, et pour les 19 % "très défavorisés" ou "assez défavorisés", 81 % des problèmes de santé sont considérés *comme durables*.

L'effet de l'état de santé sur la vie professionnelle des demandeurs d'emploi "durablement défavorisés" (soit 15 %) n'est pas négligeable ; l'état de santé rend nécessaire :

— le changement de poste	5 %
— le changement de métier	4 %
— la réduction du temps de travail	3 %
— l'arrêt de travail	2 %
— pas de changement	1 %

Total 15 %²⁰²

Dans ces conditions les handicaps de santé sont "un facteur important de

fragilisation ou de marginalisation sur le marché de l'emploi", et ils débouchent "sur des demandes d'insertion particulière et favorisent l'installation dans le chômage de longue durée qui conduit souvent lui aussi à une sortie plus ou moins directe du monde du travail"²⁰³ : c'est donc un élément capital de rupture *durable* du système de travail, avec le plus souvent des effets cumulatifs (marginalisation, désocialisation).

Il nous manque une analyse assez fine de la situation de ces demandeurs d'emploi handicapés par leur état de santé : "Les handicaps de santé touchent un peu plus les hommes que les femmes (24 contre 15 %), ils affectent évidemment plus les personnes plus âgées (49 % des plus de 50 ans), ils sont également plus souvent recrutés au bas de l'échelle des catégories socio-professionnelles, chez les manœuvres et les ouvriers spécialisés, et corrélativement quand le niveau scolaire est plus bas²⁰⁴..." : l'usure des métiers manuels et les exigences physiques de ces métiers jouent un certain rôle.

III - La situation depuis 1978 s'est aggravée : une récente enquête de l'ANPE (octobre 1982) sur les chômeurs de longue durée, d'après un échantillon de 9 561 demandeurs d'emploi interviewés, permet de mieux saisir l'importance des handicaps de santé pour cette population particulièrement "sensible"²⁰⁵. Selon l'analyse des interviews, la santé est un des handicaps les plus importants : "Parmi les handicaps attribués à la population, la répartition est la suivante²⁰⁶ :

— Difficultés de santé eu égard au métier recherché	2,9 %
Difficultés importantes (de santé) (handicap physique)	12,5 %
Difficultés légères (de santé)	15,3 %
— En raison de ses difficultés à retrouver du travail le demandeur d'emploi est découragé et a abandonné ses démarches de recherche	18,7 %
— Compte tenu de son âge ou de sa situation familiale, le demandeur d'emploi n'est pas vraiment en situation de recherche d'emploi	32,3 %
— Le demandeur d'emploi a des difficultés importantes pour définir un projet professionnel ²⁰⁷	18,3 %

Les services de l'ANPE ont renvoyé aux médecins de la main-d'œuvre 627 demandeurs d'emploi, soit 6,6 % de la population interrogée, qui, en principe, doivent sortir du marché du travail²⁰⁸. On peut se demander si un certain nombre de demandeurs d'emploi indemnisés sont réellement *aptés* à occuper un poste de travail, et si la réglementation de l'indemnisation du chômage ne devrait pas en tenir compte²⁰⁹.

IV - Par leur importance, les chiffres de ces enquêtes suggèrent que l'on prenne un certain nombre de mesures, en faveur de ces demandeurs d'emploi handicapés par leur état de santé. Déjà dans son rapport sur la réforme de l'ANPE, Jean Farge avait souligné qu'un certain nombre de demandeurs d'emploi étaient dans l'incapacité de travailler, et relevaient donc d'organismes d'assistance²¹⁰. Il semble bien qu'une *aide médicale* devrait être apportée aux demandeurs d'emploi handicapés, durablement ou non, par leur état de santé : des *consultants* médicaux auprès des agences locales de l'emploi²¹¹, ou des directions départementales du Travail devraient orienter ces demandeurs, évaluer l'importance du handicap, et surtout *prévenir* la marginalisation ou la désocialisation (il n'est pas commode de changer de métier pour des "raisons médicales") : il s'agit non d'un "contrôle médical" du chômeur²¹², mais d'une *aide sociomédicale* qui lui serait apportée, et les médecins consultants pourraient renvoyer, si besoin était, à des consultations hospitalières ou à des services d'assistance spécialisés²¹³. Ce système — qui est fort peu onéreux — devrait être expérimenté dans des petits départements, ou des départements moyens, et les préfets, qui sont en ce moment fort attentifs à leurs courbes de chômage, devraient s'intéresser à cette expérimentation. Les problèmes du chômage sont encore très mal connus, on a trop peu réfléchi à ce qu'est le chômeur, à ce qu'on peut faire pour lui : voilà une voie qui mériterait d'être explorée, et qui suppose la collaboration de l'administrateur, du médecin du travail, des médecins spécialisés, du psychiatre et de l'assistance sociale²¹⁴.

ANNEXE I

UN PROJET DE RAPPORT “EXPLOSIF” du Commissariat général au Plan

Actuellement circulent beaucoup de rapports, plus ou moins élaborés, qui ont pour thème majeur le *rationnement social*. Dans le cadre de la préparation du IX^e Plan, le rapport Pierre Giraud sur “la régulation de l’activité et des dépenses de santé” donne des indications sur les possibilités de régression des dépenses de santé, et les risques qui s’en suivraient. Le projet de rapport de la commission *Emploi, revenus, solidarité* (pour la première phase des travaux²¹⁵) mérite de retenir l’attention : car on y retrouve, plus ou moins discrètement esquissés, de singuliers projets de réforme concernant l’assiette et la distribution des prestations sociales²¹⁶. Ce projet de rapport — qui a été distribué aux partenaires sociaux et n’est assurément qu’un document de travail²¹⁷ — montre à l’évidence que certains bons esprits cherchent encore à conjuguer régression du niveau de vie et réduction des “inégalités” (ou des “anomalies”), que l’on cherche avant tout à instaurer une *redistribution “verticale”* du prélèvement social, au détriment des revenus moyens et élevés, et que, sous prétexte d’introduire plus de “justice sociale”, on se lance dans des opérations aventurées, ou mal étudiées, visant de façon prioritaire à certain *nivellement social* et ce, souvent en contradiction avec les instructions présidentielles. Donnons quelques exemples²¹⁸.

I - Prestations familiales :

On notera tout d’abord une condamnation très nette des aspects *natalistes* des prestations familiales : “L’objectif de la politique familiale ne saurait se réduire à des considérations natalistes. Certes on ne peut ignorer l’influence des aides à la famille, qu’elles soient en espèces ou en nature, dans la décision des couples. Mais la natalité dépend de multiples facteurs liés à l’environnement économique et social, de sorte que les effets de la politique familiale proprement dite sont incertains. Les études démographiques font d’ailleurs apparaître que les aides à la famille modifient surtout le calendrier des naissances mais n’accroissent que faiblement la descendance finale. Il importe de dépasser l’opposition entre la préoccupation nataliste — toujours chargée de connotations douteuses (*sic*) — et la conception d’une politique familiale “neutre” à l’égard des comportements de fécondité”. Bref, “l’objectif nataliste est une composante ni inavouable (*sic*), ni négligeable de la politique familiale, qui ne doit pas pour autant être considérée comme dominante. Il s’agit seulement de veiller à ce que le dispositif des aides à la famille, tout en conservant son autonomie et sa spécificité, puisse prendre en compte la préoccupation démographique”. On s’étonne que cette expression *connotations douteuses* ait pu être employée, alors même que le Président de la République a affirmé clairement

certain objectif *nataliste*²¹⁹, elle explique sans doute certaines mesures prises récemment d'amputation de certaines prestations familiales.

D'autre part, on trouve une page fort ambiguë sur le caractère redistributif des aides à la famille : “Notre système allie deux dispositifs contradictoires : les aides accordées sans condition de ressources (notamment le complément familial), et l'aide fiscale résultant du mécanisme du quotient familial qui, bien que plafonnée depuis 1982, reste fortement croissante avec les revenus. Une réforme des prestations familiales ne peut être menée indépendamment d'une réforme du quotient familial. Elle devrait tirer les conséquences de l'idée du droit de l'enfant : les prestations familiales devraient être accordées sans aucune référence aux revenus des parents. Toutefois au cas où les lourdes contraintes financières qui pèsent sur le système de protection sociale amèneraient à réduire le montant des aides à la famille, il conviendrait de concentrer l'effort sur les plus démunis et d'opérer une certaine redistribution verticale”.

En fait l'on annonce ainsi :

- que l'on doit continuer dans la voie de la réforme du quotient familial (“le plafonnement du quotient familial notamment ne doit être considéré que comme une première étape. D'une façon plus générale l'aspect fiscal de cette mesure est demeuré modeste et le problème du quotient conjugal entre autres devrait faire l'objet d'un examen particulier²²⁰”).
- que l'on veut *concentrer les aides sur les plus démunis* : mais le rapport se garde bien de préciser les mécanismes de cette concentration. Plusieurs systèmes sont envisagés (et certains sont déjà étudiés) : l'inclusion (totale ou partielle) des prestations dans l'assiette de l'impôt sur le revenu, l'octroi des prestations *sous conditions de ressources*²²¹ — ce qui permettrait d'amputer le revenu familial des ménages bénéficiant de hauts et moyens revenus (pour que la mesure soit rentable, il faut que les conditions de ressources soient strictes) ; d'autres systèmes ont été proposés : le ministre de la Solidarité a annoncé, un moment, que l'on appliquerait le système du *crédit d'impôt* ; ne recevraient des allocations que les familles non imposables à l'impôt sur le revenu, les autres recevront un “crédit d'impôt”, qui pourrait, bien entendu, varier suivant les revenus, ou même être supprimé en cas de “contraintes financières”... Quel que soit le système, l'objectif est le même²²² : concentrer l'effort sur les plus démunis et opérer une redistribution verticale. Et des projets à effets *pervers*, mal connus sont actuellement en cours d'étude, notamment le *déplafonnement* des cotisations, et l'extension de l'assiette des cotisations d'allocations aux *revenus non-salariés* (revenus fonciers, mobiliers, revenus de transfert : pensions, retraites, etc.), ce qui signifierait pour certains (notamment les cadres et les inactifs) une amputation de revenu non négligeable.

II - Retraites

En premier lieu, ce rapport se livre à une grande attaque contre les régimes spéciaux, au nom de la *solidarité* entre retraités (on abuse vraiment du mot “solidarité”) : “On peut s’interroger sur la légitimité du maintien de ces particularismes : les arguments qui les justifiaient ont vieilli et sont aujourd’hui très contestables”²²³, et les régimes spéciaux “les plus avantageux n’ont pu être maintenus que dans les entreprises à l’abri de la concurrence, ou des professions fermées qui ont la possibilité de faire transférer leurs charges sur les consommateurs, ou encore dans des administrations ou des entreprises publiques dont l’État comble le déficit”. Or “devenue difficilement défendable en théorie, la disparité des régimes est surtout choquante dans la mesure où les avantages servis par certains régimes sont financés, de façon plus ou moins occulte, par d’autres (Etat, régime général...) sous le couvert de la compensation démographique. Les mécanismes de compensation sont critiquables à de nombreux points de vue : aucune formule n’étant parfaitement satisfaisante d’un point de vue théorique, le dispositif qui a été retenu en 1974 aboutit, en fait, à faire financer par le régime général les avantages spéciaux des régimes en déficit démographique ; de plus les règles de la compensation sont insuffisamment appliquées (l’État prend en charge, grâce à une subvention dénuée de fondement légal, le transfert dû par quelque 72 caisses jouissant d’un suréquilibre démographique) : enfin la compensation soulève une objection de principe de la part des professions ouvertes : ainsi les médecins, dont l’expansion démographique tend à amoindrir le volume moyen de l’activité individuelle, doivent aider les professions fermées et à l’abri de la concurrence, telles que les notaires”. Bref, “la disparité des régimes a perdu ses justifications d’origine, et abouti à des iniquités, dans la mesure où les régimes spéciaux, incapables d’assumer seuls la charge financière des avantages qu’ils accordent, font appel à la collectivité nationale. Il est indispensable que le principe du régime unique, décidé dès l’ordonnance de 1945, rappelé par les lois de 1946, 1956, 1974, soit enfin mis en application”.

Ainsi, au nom des principes d’*unité* et de *solidarité*, les régimes spéciaux doivent disparaître : on voit que le rapport s’attaque à un système jugé *inéquitable*, au nom d’une prétendue nécessaire égalité des retraites, alors que ces régimes spéciaux sont un élément non négligeable du *statut* professionnel (le cheminot, le gazier, le mineur). Sans doute déclare-t-on benoîtement que “l’harmonisation doit bien entendu respecter les droits acquis par ceux qui ont déjà cotisé, et être réalisée progressivement. Elle pourrait, dans une première étape, porter sur les avantages annexes (majorations diverses, pensions de reversion...), pour lesquels les disparités sont considérables et particulièrement injustifiées. De plus harmonisation ne signifie pas unification intégrale. Certaines discriminations, telles que celle en faveur des “inaptes au travail” (qui bénéficiaient dès avant l’ordonnance de 1982 de la retraite à 60 ans) mériteraient d’être réintroduits dans la législation, de façon plus systématique et plus rigoureuse. En outre, il est souhaitable de préserver une certaine marge de liberté pour les professions, en leur laissant le libre choix de l’âge de départ et simultanément, du taux de cotisation”. Mais l’on sait bien qu’il sera impossible en tout état de cause (même si on l’affirme aujourd’hui) de protéger

sérieusement les “droits acquis”, et qu’il faudra bien procéder, bon gré mal gré, à un *nivellement par le bas*²²⁴. Ce qui devrait provoquer de belles protestations professionnelles (mais le projet de rapport n’a enregistré apparemment aucune protestation de membres de la commission). En fait, cette disparition à *terme* des régimes spéciaux (et sans doute aussi des régimes de fonctionnaires) représente un segment très significatif de la politique de régression du niveau de vie : on profite des contraintes de la régression pour *remodeler* — au nom de la justice sociale — des systèmes qui ont longtemps représenté des “avancées sociales” de la classe ouvrière. Les discussions actuelles sur le financement de l’abaissement de l’âge de la retraite doivent être comprises à la lumière de tels propos : on veut *normaliser* ce système²²⁵, et cette normalisation se fera nécessairement aux dépens des retraités *actuels* et *futurs*, même si l’on parle (aujourd’hui, c’est-à-dire à titre transitoire) de respect des “droits acquis” : en fait, aux yeux de ces “experts”, la réduction des inégalités, et le nivellement — au niveau du régime général — sont des objectifs prioritaires.

En deuxième lieu, au nom de la “solidarité entre cotisants et retraités”, le rapport s’interroge sur les modalités de *revalorisation* des pensions, et les règles de l’*indexation* : “Les projections de la Direction de la Prévision font apparaître que le “volume” des retraites (c’est-à-dire le nombre des retraités pondéré par leur durée d’assurance) augmentera de 3,5 % par an au cours du IX^e Plan, compte tenu des conséquences de l’abaissement de l’âge de la retraite, tandis que la population active augmenterait de 0,7 %. Cette évolution conduit à s’interroger sur les règles de l’indexation. Face aux fluctuations de leur situation démographique, les régimes de retraite ont le choix entre deux attitudes :

- le taux de cotisation est fixé ne varietur : le régime distribue ce qu’il a prélevé, aucune garantie de revalorisation n’est donnée aux retraités, qui supportent seuls les accidents démographiques. Techniquement et politiquement, il n’est guère envisageable de jouer sur les taux de liquidation. Le régime se contente de revaloriser la valeur du point en deçà de ce qui serait nécessaire pour maintenir le pouvoir d’achat de la pension correspondant à chaque franc cotisé.
- le niveau des pensions est garanti, et régulièrement revalorisé comme les salaires : le régime prélève ce qu’il doit distribuer ; il doit donc moduler les cotisations, et les accidents démographiques sont supportés par les cotisants”.

Or le régime général (à la différence des régimes complémentaires) “a fonctionné jusqu’à ce jour selon la seconde formule. Les mesures prises le 29 septembre 1982 modifient les modalités, mais non le principe de l’indexation. Le maintien de l’équilibre de la C N A V supposerait que les taux de cotisations soient relevés de près d’un demi-point par an, et ce pendant de nombreuses années”. De plus, “c’est sur les seuls actifs que le régime général fait porter les conséquences du développement du chômage : non seulement les travailleurs paient les cotisations UNEDIC, mais en outre ils sont moins nombreux à payer les retraites, ce qui implique que les taux de cotisations soient plus élevés que ce qu’ils seraient en

l'absence du chômage”.

Dans ces conditions, “l’indexation des pensions sur les salaires bruts, grâce à laquelle les pensions ont augmenté plus rapidement que les salaires nets, apparaît anormalement coûteuse pour les régimes, dans une conjoncture de crise. D’autres systèmes de revalorisation sont à envisager, qui assureraient une plus juste répartition des fruits de la croissance... ou des difficultés de la crise”. On doit donc entrer dans un système de régression plus ou moins marquée : “Le régime général et les régimes complémentaires, pendant leur phase de développement, qui coïncidait avec une expansion économique rapide, ont pu offrir des conditions très avantageuses à leurs ressortissants. L’évolution démographique en cours se traduira par une dégradation du rendement de ces régimes, c’est-à-dire du montant des pensions pour chaque franc cotisé. La question se pose de savoir dans quelle proportion cotisants et retraités devront participer à l’effort financier nécessaire au maintien de l’équilibre financier des régimes. La commission préconise une réforme des modalités de revalorisation, étant admis qu’une certaine relation doit être maintenue entre l’évolution du pouvoir d’achat des salaires et l’évolution des retraites”. En termes feutrés, on insinue nettement que l’on ne pourra maintenir le pouvoir d’achat des pensions, que leur niveau (régime général et régime complémentaire) est fort élevé, et qu’il faut *désindexer*, c’est-à-dire amputer le pouvoir d’achat.

III - Assurance Maladie

Curieusement, sur la question de la régression (ou de la régulation) des dépenses d’assurance maladie, la position de la commission — s’agissant d’un domaine très sensible, notamment pour les “mutualistes” — est plutôt réaliste : “Concernant la croissance des dépenses maladie, si des efforts de modération sont indispensables et réalisables pendant cette période, la Commission nationale de Planification doit être mise en garde cependant contre des prévisions exagérément volontaristes, supposant une réduction brutale du rythme de croissance des dépenses : compte tenu des moyens d’intervention aujourd’hui disponibles, le prix à payer risque d’être alors le renforcement inacceptable des inégalités devant la santé ou la désorganisation du système de soins”. La Commission marque nettement son hostilité à une privatisation du *petit risque* : “Une responsabilité qui viserait à « responsabiliser » l’usager en laissant à sa charge une plus large partie des dépenses serait d’une efficacité limitée. En effet, seul le « petit risque » qui — quoique mal défini — représente aujourd’hui une part minoritaire des dépenses serait susceptible d’une diminution de prise en charge. Les effets sociaux inégalitaires d’une telle orientation doivent être soulignés. Quant à son « efficacité » pour une modération des dépenses, elle reste tout à fait douteuse dans la mesure où elle entraînerait un glissement des consommations vers des types de soins mieux couverts (ainsi aujourd’hui les ouvriers qui consultent moins souvent en ville mais reportent leur consommation de soins sur l’hôpital)”.

La Commission semble avoir été très sensible aux arguments du ministère de la

Santé²²⁶, qui avait cherché à montrer les limites d'un transfert sur les ménages (mais à la vérité c'est son rôle de défendre les intérêts "corporatifs") en employant des arguments fort classiques : "Un transfert sur les ménages peut être obtenu de diverses façons : en accroissant les tickets modérateurs classiques (le malade paie un pourcentage du coût du traitement) ou en recourant à des variantes : a participation forfaitaire (ex : le forfait hôtelier), le ticket modérateur indexé sur le revenu du ménage, ou une franchise laissant à la charge de ce ménage la totalité de ses dépenses de santé jusqu'à un certain montant, variable en fonction de ses revenus. Dans chaque hypothèse, les ménages pourraient ou non souscrire des assurances complémentaires auprès de mutuelles. Toutes ces formules soulèvent des questions à la fois :

- techniques (coût de gestion, délai de remboursement si l'on prend en compte le revenu du ménage ou le montant total de sa consommation sur une certaine période...);
- politiques (faut-il redistribuer les revenus dans le cadre de la politique de santé, faut-il s'écarter des principes de l'assurance, faut-il limiter le rôle des mutuelles ?...);
- économiques (quel serait l'effet sur les dépenses de santé et sur l'économie en général ?)"Et d'observer : "1°/ que le ticket modérateur, sous toutes ses formes, n'est concevable et ne peut avoir d'effet que pour le "petit risque" : "ce n'est pas en augmentant le prix des cercueils qu'on empêchera les gens de mourir !". Or, 73 % des dépenses ne s'accompagnent d'aucun ticket modérateur (90 % dans le cas des dépenses d'hospitalisation). On observe, dans le même sens, que 70 % des dépenses sont dues à 10 % des consommations. Ces chiffres montrent que l'essentiel du problème ne vient pas du petit risque mais des consommations lourdes. En outre, il est notoirement difficile de dire où s'arrête le petit risque. L'appel au ticket modérateur trouve donc assez vite ses limites du point de vue de la consommation de soins. Il a cependant un effet mécanique sur les dépenses de santé à la charge de l'assurance maladie ; 2°/ qu'un recours accru aux mutuelles, s'il reste neutre par rapport à la dépense — compte tenu des remarques précédentes — présente un risque de discrimination : les salariés les moins favorisés ont en effet peu accès à cette forme de protection ; ils se trouveraient donc désavantagés".

Tout se passe comme si la Commission renonçait, pour des raisons mal élucidées, à examiner la *privatisation des risques* — alors que dans d'autres secteurs elle montrait une grande hardiesse.

IV - Réforme de l'assiette des cotisations sociales

Le rapport critique hautement les mécanismes du prélèvement social : "Il s'agit d'un système inéquitable, et inefficace, qui relève d'une réforme de fond. Faut-il rappeler que les cotisations ne sont même pas proportionnelles aux salaires et que

les inégalités sont considérables entre modes de revenus, entre catégories socio-professionnelles, entre types d'entreprises" ? Et de souligner que "l'hétérogénéité de l'assiette n'est pas la seule cause de l'iniquité du système actuel. En effet, la généralisation du système de protection sociale aurait dû avoir pour contrepartie une généralisation de la taxation des différentes catégories de revenus. Tel n'est pas le cas. Echappent notamment au prélèvement social les revenus non professionnels (revenus fonciers, revenus de valeurs mobilières) ainsi que les revenus de remplacement (retraite, chômage et indemnités journalières)". Si bien que le rapport soutient — avec l'appui du Commissariat général au Plan — l'idée d'une réforme en profondeur du prélèvement social : on assurerait "le financement des prestations ayant un net caractère de solidarité par une *cotisation proportionnelle assise sur le revenu global*". Or "semblent a priori relever de ce mode de financement, outre les prestations familles, l'indemnisation du chômage et les prestations en matière de santé. On pourrait retenir pour la définition de ce revenu global une définition identique à celle de l'actuel impôt sur le revenu, avant abattement sur le revenu global (déduction pour l'habitat, prime d'assurance sur la vie...). La non admission de cet abattement pour l'assiette du prélèvement social ne constitue au demeurant qu'une anticipation sur une réforme à intervenir, le Gouvernement s'étant engagé à transformer ces abattements en réductions d'impôt. Malgré les défauts qu'elle recèle notamment en raison de la fraude dont elle fait l'objet, cette assiette constitue par rapport à l'assiette actuelle un net progrès dans le sens de l'équité. Pour assurer la neutralité de la réforme vis-à-vis des entreprises, au moment de son entrée en vigueur, les employeurs verseraient aux salariés — sous forme d'augmentation de salaires — les cotisations qu'ils acquittent actuellement à la Sécurité sociale. Ce prélèvement distinct de l'impôt sur le revenu, préserverait la relative indépendance des organismes de la protection sociale".

Or cette idée — apparemment révolutionnaire — possède aux yeux de ses thuriféraires de multiples avantages, et notamment celui de faire peser, sur les revenus moyens et supérieurs, l'essentiel de l'effort contributif : il faut citer ces lignes significatives : "Cette réforme permettrait de mettre fin, pour l'essentiel, aux iniquités du système actuel et au lancinant (*sic*) débat sur le partage de la valeur ajoutée induit par les cotisations employeurs. Elle clarifierait la négociation salariale. Elle permettrait de réaliser d'un coup et sans qu'il en coûte quoi que ce soit à aucune entreprise, le dé plafonnement des cotisations, une augmentation des bas salaires, une modération dans la progression des hauts revenus — la redistribution dans la progression des hauts revenus — la redistribution s'opérant à l'intérieur des ménages".

Les buts sont clairement affichés :

- le dé plafonnement qui pèserait seulement sur les ménages ;
- l'augmentation des bas salaires (dont les effets "pervers" sur la hiérarchie ouvrière sont dénoncés pourtant par tous les experts) ;
- la "modération de la progression des hauts revenus", ce qui, en langage clair,

signifie une régression des moyens et hauts revenus.

Pour comprendre ces trois pages du rapport, il faut se reporter à la grande note du Commissariat au Plan²²⁷, et à l'exposé devant la Commission de M. Strauss-Kahn²²⁸, lequel précise très nettement que *la réforme ne doit pas s'appliquer aux seules allocations familiales* : "Il n'est pas douteux que ce nouveau mode de financement ne saurait prétendre couvrir l'intégralité de la protection sociale, son domaine d'élection est le financement des prestations qui relèvent de façon prépondérante du domaine de la solidarité. Un examen détaillé de l'ensemble du champ d'application possible paraît souhaitable. Il semble néanmoins dès à présent possible de lui reconnaître vocation à couvrir les prestations familiales, les prestations en nature dans le domaine de la santé, le chômage ainsi que toutes prestations non contributives telles que l'action sanitaire et sociale. Dans une perspective de mise en œuvre échelonnée par risque, il apparaît qu'après les prestations familiales ce seraient les prestations chômage qui pourraient relever en priorité de ce mode de financement"²²⁹. Or il semble bien que les auteurs de ces projets n'aient guère calculé — en dehors même des problèmes de fraude ou sous-estimation dans l'assiette de l'impôt — les résistances des non-salariés et les *effets pervers* d'un tel système²³⁰, qui doit peser essentiellement sur les moyens et hauts revenus (et notamment les effets dépressifs à terme sur l'épargne). On voit que les mécanismes de "régression", au nom de la "justice" sociale, sont en bonne voie, et que l'on peut faire confiance aux experts pour opérer un large nivellement des revenus : mais ils ignorent avec beaucoup de superbe les conséquences *politiques* de tels projets.

ANNEXE II

L'ÉVOLUTION DES REVENUS DES MÉNAGES DEPUIS 1977

I - On doit noter une certaine dégradation du revenu réel des ménages en 1979-1980²³¹.

<i>Taux de croissance annuel en %</i>	Revenu réel par habitant	Salaire net réel par salarié	Prestations sociales reçues réelles par habitant
1977	3	2,2	6
1978	4,8	2,7	8,3
1979	1,3	0	4,5
1980	- 0,5	- 0,1	1,8
1981	2,2	2,6	4,6

La croissance des revenus de transfert (prestations sociales) est supérieure à celle du revenu réel : la part des revenus directs régresse donc au profit des revenus de transfert.

II - Les ménages semblent avoir modifié la structure de leurs dépenses et réduit leur taux d'épargne en cas de diminution de leurs revenus, notamment en 1979-1980 :

<i>Par rapport à l'année précédente en %</i>	Revenu réel disponible (1)	Consommation en volume (2)	Ecart (1)-(2)
1977	3,4	3,2	0,2
1978	5,3	4,6	0,7
1979	1,8	3,5	- 1,7
1980	0	1,7	- 1,7
1981	2,6	2,2	0,4

Le taux d'épargne des ménages a baissé, semble-t-il de 17,5 % en 1978 à 16 (1979), 14,6 (1980), 14,8 (1981).

III - L'INSEE et la Direction de la Prévision ont cherché à chiffrer les modifications du revenu des ménages à la suite des prélèvements sur le revenu national au profit de l'extérieur, dus aux "chocs pétroliers" : comment les agents intérieurs ont-ils subi "la baisse du pouvoir d'achat de la nation" ? Le prélèvement extérieur²³² a eu des conséquences non négligeables sur le P.I.B. (au plus fort du choc de 1974, 3,1 %, au plus fort du choc 1979-1981, 3,5 %²³³) : or les dépenses des ménages ont été apparemment les plus affectées. Le prélèvement sur les ménages s'est élevé, en effet, au plus fort du choc (en % du P.I.B.) à :

choc 1974/1975	2,2 %
choc 1979/1981	3,7 %

“La ponction subie par les ménages a été à la fois plus durable et plus importante en 1979-1981” ; les entreprises ont pu échapper pratiquement, en 1979-1981, au fardeau extérieur (et de même les administrations) ; le graphique ci-joint montre l’importance du prélèvement. Mais l’on ne possède pas de ventilation par groupe de revenus de cette amputation de revenus, et il faut tenir compte, de l’accroissement pendant cette période du salaire indirect.

IV - Les prévisions de l’évolution du pouvoir d’achat du revenu des ménages données par le projet de loi de finances pour 1983 (*Comptes prévisionnels de la nation pour 1982 et principales hypothèses économiques pour 1983*²³⁴) font preuve d’un certain optimisme (les revenus indiqués ci-dessous sont les masses des différents revenus et non les revenus par tête).

Taux de croissance en %	Ensemble des revenus	Prestations sociales reçues	Impôts sur revenus et patrimoines	Revenu disponible brut	Consommation marchande en volume
1978	3,2	8,7	3,6	5,2	4,7
1979	0,5	4,7	2,5	1,5	3,3
1980	— 0,7	2	7,8	— 0,3	1,5
1981	0,2	4,5	1	2,1	1,7
1982	0	6,5	7,1	1,7	2,1
1983	0	4,3	6,6	0,9	1,6

Il est probable que le revenu disponible brut sera inférieur à ces prévisions. On doit noter une forte croissance des prestations sociales depuis plusieurs années : à l’intérieur du revenu brut des ménages, la part des prestations sociales²³⁵ s’est accrue notablement (en %) :

1978	26,4 %
1979	27,1 %
1980	27,4 %
1981	28 %
1982	29,2 %
1983	30,1 %

Les revenus de transfert, et notamment les prestations chômage, ont dissimulé en partie la diminution de la croissance des revenus d’activité des ménages.

ANNEXE III

LES RESSOURCES DES MÉNAGES AU COURS DU IX^e PLAN

Les scénarios établis par l'INSEE pour la préparation du IX^e Plan reposent sur des hypothèses optimistes (une croissance du P.I.B. variant de 2,1 à 2,9 % par an) : mais ils ont un intérêt pédagogique évident, ils montrent bien — même avec un taux de croissance qui peut paraître, eu égard à la conjoncture internationale et aux incertitudes politiques, trop élevé ou “peu raisonnable” — qu'il y aura une décroissance relative du revenu disponible par tête : ce sont d'excellents exercices, qui permettent de calculer aisément les conséquences d'un taux de croissance nul — ou négatif — sur le niveau des revenus disponibles. Examinons, dans le volumineux fascicule communiqué aux partenaires sociaux, le scénario dit EZ, qui a servi apparemment de pivot à cet exercice, et qui est le plus commenté par l'INSEE²³⁶. Les hypothèses sont des hypothèses “moyennes” : une croissance du P.I.B. de 2,5 % en moyenne par an, un taux de croissance de la consommation des ménages de 1,8 % par an²³⁷, un taux de 5,5 % pour les investissements, et une moyenne de 2 088 000 chômeurs pendant la période 1984-1988²³⁸ : on voit qu'il s'agit là d'hypothèse résolument optimistes. Or les chiffres concernant l'évolution des salaires, les revenus des ménages et les prélèvements sociaux sont très significatifs : ils permettent d'entrevoir ce que pourraient provoquer des taux de croissance plus faibles du P.I.B. ; de plus, les chiffres donnés par le scénario permettent de bien saisir la *cassure 1983-1984*.

1°) Evolution des salaires : entre 1983 et 1988, la hausse du pouvoir d'achat du salaire net (par tête) sera de 0,5 % par an en moyenne — alors qu'elle était de 4,9 % de 1967 à 1973, de 1,9 % de 1973 à 1980. Les hausses du coût salarial horaire réel seront inférieures aux gains de productivité²³⁹. Ce chiffrage suppose quelques hypothèses, notamment des revalorisations systématiques du SMIC pour les bas salaires, et “une baisse de 1 % par an du pouvoir d'achat du salaire net par tête pour les salaires moyens et hauts” : on ne peut être plus net.

2°) Revenus des ménages : on constate, avec ces hypothèses optimistes (il ne s'agit, répétons-le, que d'un scénario parmi d'autres) un brutal décrochement, et le tableau suivant 1967-1988 est très révélateur :

Taux de croissance annuel du pouvoir d'achat

en %	1973/1967	1980/1973	1983/1980	1988/1983
Salaire horaire brut	5,9	3,6	3,2	2,6
Salaire brut par tête	5	2,6	1,7	0,6
Salaire net par tête	4,9	1,9	1,4	0,5
Prestations sociales reçues par les ménages	6,6	7	7,1	2,8
Revenu disponible des ménages	5,7	3,2	3,3	1,8
Revenu disponible des entreprises individuelles agricoles (par tête)	9,6	- 1,7	1,4	0,3

On voit qu'il faut envisager, de fait — et l'hypothèse de croissance du P.I.B. est ici de 2,5 % — une quasi stagnation du revenu disponible des ménages. Officiellement, le taux de croissance de la consommation des ménages passerait de 5,5 % (1973/1967), 3,9 % (1980/1973), 3,1 % (1983/1980) à 1,9 %, et encore s'agit-il en partie d'une croissance plus forte des prestations sociales.

En ce qui concerne les fonctionnaires, les prévisions du compte *administration* indiquent une hausse de 0,4 % par an en moyenne du pouvoir d'achat, c'est-à-dire en fait une stagnation totale²⁴⁰.

3°) Prestations sociales : le taux de croissance des prestations sociales tombe de 7,2 % par an (1980-1983) à 2,8 % (1983-1988). La ventilation est très significative :

Taux de croissance annuel

en %	1973/1967	1980/1973	1983/1980	1988/1983
Prestations sociales (valeur réelle)	6,7	6,9	7,2	2,8
Prestations :				
Santé	8,7	6	5,6	4,2
Famille	2,8	2,8	7,4	1,3
Vieillesse	7,9	7,9	7,1	3,9
Chômage	13	32,6	26,6	-2,4

On notera le fléchissement des indemnités de chômage (ce qui ne paraît pas très réaliste²⁴¹) et la très forte accélération des prestations de santé, vieillesse et famille en 1983-1988.

Il existe d'autres scénarios dont les hypothèses sont très significatives (rappelons que ces scénarios ont une valeur surtout pédagogique et nullement normative). En particulier le scénario BZ correspond à un "ralentissement des dépenses budgétaires et sociales" (qui ne concernent que le compte des administrations²⁴²). Les hypothèses qui sous-tendent ce ralentissement méritent attention²⁴³ :

1°) Les prestations santé dans ce scénario évoluant au rythme de 2,6 % par an entre 1983 et 1988, la baisse du taux de croissance de la consommation des soins, soit 1,6 % par an, étant supposée porter pour 0,5 % sur les prix et 1,1 % sur le volume, "Les mesures proposées pour atteindre cet objectif portent essentiellement sur le contrôle de l'offre de soins (contrôle du nombre d'étudiants en médecine,

réduction du pouvoir des prescripteurs, fermeture de lits excédentaires, contrôle des programmes de développement hospitalier), également sur un contrôle de la formation des prix (contrôle des marges de l'industrie pharmaceutique, tarifs de convention évoluant modérément, budget global)".

2°) Prestations familiales : l'augmentation moyenne est de 0,6 % par an, à savoir :

1983	9,3
1984	0,7
1985	0,7
1986	0,1
1987	0,8
1988	0,5

3°) Les retraites et indemnités chômage sont indexées sur les prix à la consommation.

La diminution des transferts sociaux et l'imposition accrue (pour assurer l'équilibre des organismes sociaux²⁴⁴) provoquent nécessairement un ralentissement sensible de la consommation des ménages : le chiffrage de ce scénario donne, de 1983 à 1988, un taux de croissance annuel de :

Salaires reçus par les ménages	+ 1,5 %
Prestations sociales	+ 1,9 %
Ressources des ménages (hors entreprises individuelles)	+ 1,7 %
Impôt sur les revenus	+ 5,6 %
Revenu disponible brut	+ 1,7 %

ANNEXE IV

DEUX HYPOTHÈSES D'ÉCONOMISTES POUR 1987

Malgré leur prudence, les économistes donnent quelquefois leur avis²⁴⁵ : dans deux pages fort intéressantes du Figaro, *Quelle France dans cinq ans ?* nous avons choisi deux témoignages engagés qui offrent matière à réflexion, l'un de Rémy Prudhomme, l'autre de Robert Lattès : on verra que notre pessimisme est fort modéré.

I - Rémy PRUDHOMME :

Un pays où l'on travaillera peu

« En 1987, la France sera ingouvernable. La gauche aura probablement perdu l'appui de la majorité des Français, mais elle aura sûrement le contrôle des moyens d'information, des syndicats, de l'administration, de l'université. Elle ne pourra pas gouverner, mais elle saura empêcher la droite de le faire.

D'autre part, la France sera sans doute le pays le plus "socialisé" du monde non communiste. La pression fiscale y atteindra des taux scandinaves ; la part des entreprises nationalisées dépassera le taux autrichien. L'épargne, le crédit, l'investissement, les prix, les revenus seront presque intégralement contrôlés par le pouvoir politique. Parodiant une formule célèbre sur la politique de la France qui ne se fait pas à la corbeille, on pourrait dire que l'économie de la France sera au conseil des ministres — plus que dans aucun autre pays non-communiste.

La conjonction de ces deux caractéristiques sera fâcheuse, au moins en termes économiques. Les pays peu socialisés peuvent être peu dirigés. C'est le cas de l'Italie, qui n'est guère gouvernée, et qui ne s'en porte pas si mal. De la même façon, les Etats-Unis ont souvent été mal gouvernés sans que cela gêne beaucoup l'économie américaine. Les pays très socialisés peuvent prospérer, lorsqu'ils sont bien gouvernés et qu'il y existe un large consensus social. C'est ce que montre la Suède. Mais les pays à la fois très socialisés et mal gouvernés ont des économies malades. La Pologne est ici un cas-limite, une caricature ; mais la Grande-Bretagne un exemple significatif.

La France sera donc une nouvelle Angleterre — sans pétrole. Déjà, sur beaucoup de points, la philosophie du P.S. (qui va faire la France de 1987) ressemble à celle du Labour, et il y a du Wilson chez Mitterrand. Le pouvoir des syndicats va augmenter et sera sans doute, dans cinq ans, comparable à celui des trade-unions. La France deviendra comme l'Angleterre un pays où l'on travaille peu, et où l'on produit peu. Un anti-Japon.²⁴⁶

En termes économiques, le prix à payer sera sans doute élevé. Le dollar vaudra dix francs, il y aura deux millions et demi de chômeurs, et l'on construira moins de 300 000 logements par an. Automobiles de France luttera pour éviter le sort de

British Leyland.

Mais en termes de société, les bénéfiques seront peut-être grands, les inégalités auront diminué, le rythme de la vie se sera ralenti, le temps libre aura augmenté. Nous goûterons les charmes de la vie anglaise ».

II - Robert LATTES :

Un soufflé ne remonte pas

“La France avait à faire face à une situation internationale extrêmement difficile et durable. Il lui faut, à la suite des élections de 1981, supporter en outre des ambitions sociales et industrielles considérables et les conséquences non moins considérables d’un massif programme de nationalisations.

De cela résultent des contradictions et des incompatibilités fondamentales : le pire serait de n’en pas prendre conscience et de ne pas définir désormais des priorités qui, au prix d’efforts et de sacrifices, elles, seraient compatibles.

Les risques sont multiples : dérives budgétaires et monétaires qui ne peuvent conduire qu’à l’appauvrissement général ; alourdissement insupportable des charges des entreprises qui ne peut conduire qu’à la désindustrialisation et à une perte croissante de compétitivité ; intervention et tutelle grandissantes de l’Etat dans le secteur nationalisé au détriment de positions internationales de la France tant industrielles que financières et bancaire ; entraves croissantes, de la nature sociale et syndicale, à la marche des entreprises ; poids intolérable des régimes sociaux et de chômage.

Ne pas limiter ces risques c’est entrer inexorablement dans le sous-développement. Les mesures qui s’imposent sont donc urgentes. Sur l’une, à mes yeux essentielle, je voudrais insister. Diminuer les prélèvements fiscaux et sociaux sur les revenus hauts et très hauts, ceux notamment des cadres supérieurs et des entrepreneurs. La démobilité les guette, déjà on voit les premiers bras se baisser. Or, n’en déplaise à un égalitarisme qui condamne trop vite l’élitisme, une société ne fonctionne, comme autant de relais, que par ses locomotives. Alfred Sauvy, ce vieux socialiste, a fort bien dit aussi que seul le riche crée l’emploi.

S’agissant des meilleurs, il faut, toutes affaires cessantes, renverser la vapeur et s’écarter de la voie anglaise, suicidaire. Quand il ne sert plus à rien — ou presque — de se dépasser, on recherche d’autres satisfactions que l’effort et ses fruits. Mais toute la société a vite fait de s’affaïsser, comme un soufflé. Et un soufflé ne remonte jamais.

Le dynamisme et le goût de l’effort des meilleurs sont un patrimoine au moins aussi vital que les biens professionnels. Le temps est compté pour en prendre conscience”.

ANNEXE V

LES CONSÉQUENCES DU PARTAGE DU TEMPS DE TRAVAIL

Il serait fort intéressant d'examiner ce qui est dit, ici et là, dans les rapports diffusés depuis six mois sur le partage du travail²⁴⁷. Ces textes sont, à vrai dire, assez inquiétants, et — si on les décode bien — devraient inciter les décideurs à la plus grande prudence. Donnons quelques exemples, à partir de documents diffusés aux partenaires sociaux.

I - Le *Document d'orientation pour la préparation du IXe Plan* (en date du 5 octobre 1982) révèle une certaine timidité : le partage du travail ne paraît plus la panacée. "La croissance seule ne suffira pas à résoudre le problème de l'emploi. Au cours de la période du IX^e Plan, la population active potentielle augmentera de 725 000 personnes. Cette évolution conduit à souligner l'importance de la deuxième voie permettant d'améliorer la situation de l'emploi : celle de la *réduction du temps de travail*. Le partage du temps de travail sera l'un des enjeux centraux du IX^e Plan.

"Les études effectuées conduisent à considérer que les retraits d'activité entraînent des dépenses élevées pendant longtemps et que la réduction de la durée du travail est une solution plus appropriée, à condition qu'elle soit négociée entre les partenaires sociaux, favorisée par des incitations des pouvoirs publics et qu'elle permette d'éviter aussi bien une aggravation des coûts de production qu'une réduction des capacités de production."

"Dans toutes les études réalisées jusqu'ici, la réduction du temps de travail respectant ces conditions permet d'augmenter l'emploi total et d'assurer un net ralentissement de l'augmentation du chômage. Mais, c'est dans cet esprit que devraient reprendre les négociations entre les partenaires sociaux sur la réduction du temps de travail, avec l'ambition dans chaque branche et dans chaque entreprise de mettre au premier plan l'amélioration durable de l'emploi et la progression de la production. La recherche active d'accords décentralisés permettra de trouver de nouvelles formes d'organisation et de conditions de travail adaptées à chaque cas ; pour sa part, le Gouvernement appuiera ce mouvement et cherchera à le favoriser par sa politique générale et en veillant à un bon fonctionnement du marché du travail ; la réunion de ces conditions devrait ouvrir notamment la possibilité de développer les effets favorables de la réduction du temps de travail²⁴⁸".

Dans un autre passage, on souligne hautement qu'il ne faut pas attendre de créations d'emplois s'il n'y a pas *réorganisation du processus de travail*, idée fort neuve :

"La réalisation de l'objectif des 35 heures doit être le moyen de conjuguer la recherche des objectifs économiques et la poursuite des orientations sociales. Il s'agit d'utiliser la réduction du *temps de travail* tout à la fois *comme vecteur d'une dynamisation de l'appareil productif*, à travers les investissements nouveaux et les

réorganisations du travail qu'elle requiert et comme porteur de mieux-vivre pour les travailleurs.

“Dans l'état actuel des charges des entreprises, il faut poser la question suivante : le processus de réduction peut-il aboutir à des créations d'emplois s'il est intégralement compensé ? En tout état de cause, toujours négocié par branche ou entreprise, il prendra d'abord la forme de réductions collectives, mais aussi parfois d'un choix individuel entre l'horaire légal et le nouvel horaire de solidarité des 35 heures. Dans l'un et l'autre cas, la création d'emplois nécessite la réorganisation du processus de travail, en maintenant, et si possible, en augmentant la durée d'utilisation des équipements par le recours à des horaires alternants. Tout cela devra être négocié dans une optique de compétitivité.

“L'objectif est bien au bout du compte, de donner à la fois une activité au plus grand nombre et de meilleures conditions de vie aux travailleurs. Pour avoir quelque chance de l'atteindre, il importe que les négociations collectives prennent plus explicitement en considération l'arbitrage entre cette amélioration des conditions de vie et le niveau des revenus directs et que la politique définie à l'échelle nationale comporte à cet égard, dans le IX^e Plan, des orientations claires et durables.

“Il existe une grande diversité, aujourd'hui presque inexplorée, de formes d'organisation des tâches et donc de durées possibles de travail qui peuvent opportunément répondre aux aspirations des hommes et des femmes à différentes étapes de la vie active. La recherche, nécessairement déjà centralisée, de structures de travail mieux adaptées aux aspirations individuelles de ceux qui travaillent ensemble, est sans doute porteuse de formes concrètes de partage du travail plus créatrices d'emploi que ne le serait la seule programmation nationale, uniforme et centralisée de la réduction de sa durée. *Le travail à temps choisi*, négocié là où il convient, peut répondre à l'intérêt des travailleurs et aux besoins des unités de production.

“Cette priorité à la négociation ne signifie pas un désengagement de l'État. En faisant évoluer la législation, en apportant son aide par des contrats de solidarité renouvelés, il facilite l'adoption d'un compromis autour des solutions nouvelles. Il indique aussi l'objectif : le IX^e Plan sera marqué par une substantielle réduction de la durée du travail²⁴⁹”.

II - La Note de synthèse sur les évolutions des scénarios à moyen terme (en date du 2 novembre 1982) est encore plus prudente : elle montre fort bien les risques *économiques* d'une réduction de travail (mais l'on procède plus par insinuations, par approximations, que par affirmations) :

“Les exercices quantitatifs conduisent à cet égard à quatre considérations principales :

- les mesures de réduction de travail par retrait d'activité (préretraite...) entraînent des dépenses élevées pendant longtemps ;
- le partage du travail par réduction de la durée hebdomadaire ou, plus

généralement, annuelle du travail paraît une solution plus appropriée, à condition qu'une programmation négociée entre les partenaires sociaux, favorisée par des incitations des Pouvoirs Publics, permette d'éviter une aggravation des coûts et une réduction des capacités de production des entreprises ;

- une modération dans l'évolution des revenus est nécessaire pour que la réduction du temps de travail ne se traduise pas par une accentuation des pressions inflationnistes, une détérioration des échanges extérieurs et une baisse de l'incitation à investir ; -

la réduction du temps de travail fera sentir d'autant plus tôt ses effets favorables sur l'emploi qu'elle s'opérera à un rythme rapide, et aux conditions indiquées ci-avant.

Des incertitudes demeurent cependant que les modèles ne peuvent lever totalement, notamment sur le partage embauche-gains de productivité du travail provoqué par la réduction du temps de travail. Il en est de même sur la rapidité avec laquelle il est possible de réorganiser le travail de telle sorte que la réduction du temps de travail n'affecte pas la durée d'utilisation des équipements. En tout état de cause, les exercices quantitatifs viennent à l'appui du Document d'Orientation pour souligner l'importance qu'il conviendrait d'accorder dans les débats du IX^e Plan à la définition des conditions de réalisation d'une réduction rapide du temps de travail”.

“La réduction du temps de travail fournit une contribution essentielle à l'évolution positive de l'emploi total au cours du IX^e Plan qui apparaît dans tous les scénarios étudiés. Cependant même dans le cas le plus favorable envisagé (scénario AZ), son apport est insuffisant pour enrayer totalement la montée du chômage et a fortiori pour inverser la tendance”²⁵⁰.

III - La note de synthèse nous renvoie aux *scénarios* publiés dans la *Note technique sur les projections à l'horizon 1988 destinée à amorcer le débat quantitatif du IX^e Plan* (en date du 3 novembre 1982) : les problèmes du partage du travail sont abordés avec beaucoup de franchise dans le scénario EZ²⁵¹, et l'on détaille les risques proprement économiques d'une politique de partage du travail. Il faudrait tout citer, mais donnons au moins quelques passages significatifs :

“L'hypothèse faite par le Commissariat général au Plan est celle d'une très forte baisse de la durée du travail entre 1982 et 1986 (— 3 % par an) correspondant à une durée légale de 35 heures à la fin de 1985. A partir de 1987, le rythme de réduction de la durée du travail se ralentit (— 0,4 % par an)”. L'on atteindrait donc 35,7 heures en 1986, 35,4 en 1988. Or “la baisse de la durée du travail implique :

- *des tensions physiques* : les équipements travaillant moins longtemps, sauf réorganisation du travail, les capacités de production sont diminuées. Ces tensions vont s'ajouter à celles héritées de la période précédente de faible investissement et à celles qui sont prévisibles à cause de l'arrivée à l'âge du déclassement de fortes générations anciennes d'équipements.

- *des tensions sur les revenus* : la compensation salariale de la baisse de la durée

du travail risque d'augmenter les coûts des entreprises si elle n'est pas contrebalancée par une augmentation des salaires par tête inférieure aux gains de productivité par tête. Ces tensions vont s'ajouter à celles héritées des prélèvements pétroliers et à celles qui sont prévisibles à cause des problèmes de financement des transferts sociaux.

- *des modifications du lien entre croissance de la production et croissance des effectifs* : c'est là l'objectif de cette politique : à croissance inchangée, il s'agit de créer plus d'emplois".

Les commentaires de la *Note technique* sont fort intéressants sur *les tensions physiques* : on saisit là nettement les conséquences :

1°/sur la durée d'utilisation des équipements,

2°/sur les déclassements d'équipement.

Or ce sont là des domaines où les théoriciens du partage du travail s'aventurent rarement — mais ils connaissent mal les *effets pervers* des mesures qu'ils prônent.

1.- Durée d'utilisation des équipements

“A organisation du travail inchangée, la baisse des horaires diminue d'un même pourcentage la durée d'utilisation des équipements et donc la capacité de production des entreprises. Dans l'industrie, l'aménagement en postes de travail fait souvent correspondre à chaque machine un nombre technique fixe de travailleurs. Un tel système ne permet guère de compenser la baisse de la durée du travail en augmentant le nombre de personnes travaillant simultanément sur la même machine. La seule manière de pallier ce déficit en capacité de production par machine, est de faire se succéder plusieurs travailleurs sur un même poste, c'est-à-dire généralement de mettre en place des équipes. Le travail en équipes dissocie donc durée de travail et durée d'utilisation des équipements. Si entre 1967 et 1973 cette dernière a peu diminué malgré une nette diminution de la durée du travail, c'est grâce à l'extension du travail en équipes. Autrement dit, le développement du travail en équipe entre 1967 et 1973 peut être vu comme une compensation sur la durée d'utilisation des équipements, de la baisse de la durée du travail ou comme une condition permissive de cette dernière. Par contre la période qui suit a vu une régression du travail en équipes, qui semble avoir concouru à l'ajustement en baisse des capacités de production.

“L'hypothèse faite dans cette projection est que les entreprises vont adopter un comportement similaire à celui de 1967-1973, développant ainsi le travail en équipes pour atténuer les effets négatifs sur les capacités de la baisse de la durée du travail. Plus précisément, pour les équipements fonctionnant en deux équipes, nous avons maintenu l'élasticité apparente du développement de cette forme d'organisation à la baisse de la durée du travail observée entre 1968 et 1974, période retenue pour sa forte baisse de la durée du travail.

<i>en %</i>	1967	1973	1983	1988
Industries agro-alimentaires	9,3	13,3	17,6	25,5
Industries intermédiaires	15,5	19,1	24,7	32,8
Industries d'équipement	17,4	23,4	29,1	42,0
Industries de consommation	15,7	16,5	19,7	26,3

“L’hypothèse faite est donc celle d’un fort passage du système à une seule équipe vers celui à deux”.

“Au total, la durée d’utilisation des équipements baisse entre 1982 et 1986 à un rythme comparable à celui de 1973- 1980, alors même que cette dernière période avait connu une baisse moins rapide de la durée du travail que dans cette projection”.

Durées du travail et d’utilisation des équipements

<i>Taux de croissance annuels moyens en %</i>		1973/1967	1980/1973	1982/1980	1986/1982	1988/1986
Industries agro-alimentaires	DH	- 0,7	- 1,1	- 0,7	- 0,3	- 0,4
	DHC	- 0,2	- 0,7	- 0,4	- 1,6	- 0,1
Industries intermédiaires	DH	- 1,0	- 1,0	- 0,8	- 3,0	- 0,4
	DHC	- 0,1	- 0,8	- 0,2	- 0,6	- 0,2
Industries d'équipement	DH	- 1,1	- 0,9	- 0,8	- 3,0	- 0,4
	DHC	- 0,3	- 0,8	- 0,2	- 0,7	- 0,1
Industries de consommation	DH	- 0,2	- 0,8	- 0,8	- 0,3	- 0,4
	DHC	+ 0,1	- 0,8	- 0,5	- 1,8	- 0,2

DH : durée du travail
DHC : durée d'utilisation des équipements.

Bref, la réduction de la durée du travail aurait pour conséquence une baisse de la durée d’utilisation des équipements et un développement du travail en équipes.

2.- Déclassements d'équipements

Une des conséquences de la réduction de la durée du travail serait, d’après ce scénario, un ralentissement des déclassements d’équipements :

“Bien souvent, dans l’analyse économique, une hypothèse simplificatrice est faite sur les déclassements : par exemple, mise au rebut d’une fraction constante du capital chaque année. Or dans le processus de gestion du capital, il n’y a pas de raison de ne pas considérer symétriquement déclassements et investissements ; tous deux permettent d’ajuster la capacité de production aux besoins. Le manque d’informations sur les déclassements interdit cependant de tester économétriquement des comportements de déclassement des entreprises et force à faire des hypothèses à ce sujet. Pour encadrer ces hypothèses, on s’est efforcé de respecter deux principes :

- la rentabilité constitue une frontière que l’on ne saurait dépasser ; en d’autres termes, seuls des équipements rentables peuvent être conservés ;
- une deuxième frontière est constituée par l’impossibilité de réintégrer aux

capacités un équipement précédemment déclassé.

“A l’intérieur de ces deux contraintes, le ralentissement des déclassements contribuerait, avec le développement du travail en équipes et l’investissement, à limiter la dégradation des capacités de production entraînée par la réduction de la durée du travail et l’importance des générations anciennes qui arrivent à l’âge du déclassement.”

Age du déclassement

Années	1967	1973	1980	1983	1988
Industries agro-alimentaires	13,9	12,1	14,5	14,9	15,5
Industries intermédiaires	11,9	11,7	13,5	14,5	16,4
Industries d’équipement	14,1	14,6	10,6	10,7	13,1
Industries de consommation	13,1	12,1	14,3	15,7	18,0
Bâtiment, Génie-Civil	10,9	9,1	10,4	12,6	16,9

“L’allongement des durées de vie serait particulièrement important dans les biens de consommation, la situation dégradée de leur marché limitant leur recours à l’investissement, et dans le Bâtiment, Génie-Civil qui ne dispose pas du recours du travail en équipes. La contrepartie de cet allongement des durées de vie des équipements serait de ralentir la progression de la productivité moyenne du travail, les machines les plus anciennes ayant une productivité incorporée plus faible que les plus récentes.”

Il est impossible de dire plus nettement que la réduction de la durée de travail conduira à une chute de productivité.

La *Note technique* souligne que “malgré l’allongement de la durée de vie des équipements” et malgré un “rythme soutenu d’investissement”, il subsistera des *tensions physiques sur les capacités de production*. “Le niveau des tensions, mesuré par les taux d’utilisation des capacités de production, atteindrait en 1988 un niveau comparable pour la IAA, les biens d’équipement et les biens de consommation, à celui de 1973, année record en ce domaine. Ces tensions physiques contribueraient au maintien d’un rythme d’inflation élevé et handicaperaient, comme on l’a vu dans la première partie, le commerce extérieur de la France en facilitant la pénétration des produits étrangers sur le marché français”. Certes “ces tensions physiques sont loin de résulter uniquement des conséquences de la baisse de la durée du travail sur la durée d’utilisation des équipements ; elles tiennent aussi, particulièrement dans les industries intermédiaires et les industries de consommation, à la forme très défavorable de la pyramide d’âges du capital, elle-même liée à l’importance des générations d’équipements de la fin des années soixante et du début des années soixante-dix comparée au volume des investissements récents.” Il n’en demeure pas moins que la baisse de la durée du travail contribuera nettement à une diminution des capacités de production — et à une chute de productivité des entreprises, et surtout qu’elle risque de détruire ici et là l’emploi. On peut se demander, à la lecture de ces pages, si les conséquences économiques des mesures de réduction de travail ont été sérieusement étudiées. En tout état de cause, l’opinion devrait être mieux informée des risques réels que présente nécessairement une très forte baisse de la durée du travail.

ANNEXE VI

L'ANPE ET LA DÉCONNEXION DE LA GESTION DU CHÔMAGE²⁵²

Dans le rapport de Jean Farge sur l'ANPE²⁵³, on trouve quelques pages sur le recentrage de l'Agence et la nécessaire déconnexion des tâches de gestion du chômage : ce sont là des pages fort utiles à relire aujourd'hui, elles sont toujours d'une actualité surprenante. Il faut que les *payeurs* soient pleinement responsables des dépenses ordonnées à leur initiative : c'est là un principe de bon sens. On n'a pas voulu lire le rapport Farge dans certains milieux : assurément l'intérêt national y a beaucoup perdu.

“Recentrer l'Agence sur sa mission originelle de placement par sa déconnexion des tâches de gestion du chômage.

Par déconnexion, je précise qu'il faut entendre que doivent être totalement supprimées toutes les conséquences actuellement attachées à l'inscription à l'Agence pour ce qui concerne l'accès aux systèmes d'aide et de protection ainsi que les contrôles qui lui sont confiés pour compte d'autrui.

Je soutiens que cette déconnexion est nécessaire et réalisable.

1°) La déconnexion est la condition préalable de toute action de recentrage de l'ANPE sur ses missions fondamentales de conseil, d'orientation et de placement des demandeurs d'emploi.

a) Une telle conception des choses procède de deux principes d'organisation, évidents et fondamentaux.

— *Il est contraire au bon sens de fractionner entre des services distincts, relevant de hiérarchies différentes, l'exécution d'opérations dont la nature et l'enchaînement relèvent, à l'évidence, de traitements intégrés.*

Il est clair que la constatation des droits à indemnisation, leur liquidation et leur mise en paiement appartiennent à ce cas de figure : elles n'ont donc pas à être réparties entre trois services comme actuellement ; elles doivent être le fait d'un seul. J'invite ceux qui ne seraient pas convaincus par cette évidence à observer que, *malgré tout texte contraire, ce processus est en train de se réaliser sur le terrain*, en différents points du territoire, au profit de celui des trois partenaires qui se trouve le mieux outillé pour ce faire, à savoir les ASSEDIC. Cette évolution irrésistible me paraît, au demeurant, convenable dans la mesure où elle consacre la part prépondérante de ce partenaire dans le financement des aides au chômage : je souligne cependant *qu'elle soulève le problème de la contribution de l'État à ces aides, non pas seulement quant à son quantum mais aussi quant à ses modalités*, en ce qui concerne la coexistence ou l'unification des deux systèmes d'indemnisation, public ou contractuel.

— *il est également contraire au bon sens de fractionner entre des services distincts, relevant de hiérarchies différentes, l'exercice des contrôles et de le fractionner de telle sorte que l'on aboutisse à d'extrêmes complications*

administratives, plus grave encore à la confusion des genres et des responsabilités et donc à l'inefficacité.

Il me paraît urgent d'agir en sorte que les "payeurs" soient pleinement responsables des dépenses ordonnées à leur initiative et que, de son côté, l'Agence, débarrassée de la formalité illusoire et novice du "pointage", soit pleinement responsable de la constitution et de l'actualisation de ses fichiers, enfin exclusivement composés de "demandeurs d'emploi", non pas au sens d'une réglementation ésotérique, mais au sens que la langue française donne à cette expression.

b) La déconnexion se recommande, de surcroît, de la prise en considération des multiples inconvénients de la situation actuelle — tels qu'ils ont été analysés dans la première partie de ce rapport (...) — et, par voie de conséquence, des avantages qui résulteront de la nouvelle organisation dont je recommande avec insistance l'adoption.

Enfin libérée de tâches qui obèrent la capacité offensive de ses interventions sur le marché du travail, l'ANPE pourrait, grâce à ce retour aux sources de sa création, recouvrer une totale liberté de manœuvre quant à l'emploi et à la distribution de ses moyens, désormais intégralement consacrés à ses missions originelles de conseil, d'information et de placement.

De même coup, elle devrait recouvrer la maîtrise de la définition et du contrôle de ses fichiers de "demandeurs", au regard desquels elle devrait avoir un pouvoir autonome de sanction lui permettant de radier effectivement, de sa propre initiative, les "demandeurs" dont le comportement montre qu'ils n'ont pas la volonté effective de bénéficier de ses prestations.

La réforme suggérée ayant pour résultat de mettre un terme aux ambiguïtés qui caractérisent la notion de "demandeur d'emploi", il en résultera d'ailleurs un *apurement naturel des fichiers et des statistiques* qui en découlent, les faux demandeurs s'écartant d'eux-mêmes d'une Agence dont le "concours" ne constituerait plus le point de passage obligé pour l'accès aux aides ou à la protection sociale.

Il conviendrait d'accompagner ce mouvement par *l'élimination systématique de tous les cas* qui subsistent encore, qui ont été maintes fois répertoriés et pour lesquels la réglementation prévoit l'inscription à l'ANPE *de personnes qui relèvent, à l'évidence, de services d'assistance et non de placement.*

A cet aspect de la déconnexion peut être éventuellement opposée la critique d'aboutir à une *rupture de la continuité de la série des statistiques* mensuelles de l'emploi, élaborée à partir des données collectées par l'ANPE. Il doit être cependant possible de trouver des *palliatifs techniques* à cette objection classique des statisticiens dont l'intérêt me paraît être, au demeurant, de disposer d'instruments de mesure dont la fiabilité ne puisse être suspectée. En tout état de cause, cet *inconvenient me paraît sans rapport avec les avantages précédemment mis en évidence* : il ne saurait donc en retarder l'effet dans un domaine où, certes, l'erreur est admissible et compréhensible en raison notamment des difficultés d'interprétation

auxquelles donne lieu la définition du chômage, mais :... “perseverare diabolicum”.

2°) Souhaitable et même indispensable, l'organisation de la déconnexion est possible.

a) La déconnexion n'est pas de nature à nuire aux légitimes intérêts des “demandeurs d'emploi”. S'agissant des préoccupations relatives à leurs démarches, je rappelle que 20 % des demandeurs s'inscrivent dans les mairies et que 50 % y pointent, ces moyennes étant très largement dépassées dans certains départements.

J'observe, au demeurant, qu'en cas de contestation sur les décisions prises, les demandeurs doivent correspondre directement avec les organismes gestionnaires, voire se rendre dans leurs services, que la plupart des ASSEDIC disposent de bureaux habilités à traiter les dossiers, de bout en bout, en dehors des chefs-lieux de départements et que certaines ont poussé fort loin ce souci de la “couverture” de leur circonscription (l'ASSEDIC des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse compte, par exemple, 15 unités décentralisées, à comparer aux 20 agences locales de l'ANPE pour ces deux mêmes départements).

Il est d'ailleurs concevable qu'au sein des unités locales de l'Agence soient implantés des *agents détachés des services ou organismes de gestion des aides ou de protection sociale* dont la mission serait *d'informer* les usagers sur leurs droits en ces domaines.

b) *La déconnexion ne signifie pas davantage que les ponts soient totalement coupés* entre l'ANPE et lesdits services et organismes, encore que *je recommande expressément* que, sous couvert d'organiser les relations nécessaires à l'exercice des responsabilités spécifiques des uns et des autres, *on ne laisse subsister aucune adhérence*, susceptible, à plus ou moins bref délai, de ressusciter la paperasserie et la confusion.

A cet égard, il me paraît essentiel que :

— *l'inscription à l'ANPE ne soit plus la condition préalable et nécessaire à l'accès aux aides et à la préservation des droits ;*

— *l'ANPE soit totalement souveraine de la gestion de ses fichiers*, notamment du point de vue des radiations en cas de refus d'emploi ou de stage ou de “travail au noir” ;

— les relations entre l'ANPE et ses partenaires soient organisées avec le souci primordial de limiter au maximum les échanges de papiers ce qui soulève la question de *l'automatisation* et de la *cohérence des fichiers utilisés* çà et là, l'identification des demandeurs étant réalisée par une constante commune, par exemple le “numéro de français”.

c) La déconnexion — qui entraîne “ipso facto” la suppression du pointage au niveau de l'ANPE — doit être, enfin, *l'occasion de repenser le contrôle du droit au bénéfice des aides*.

Ce point ne peut être traité que *compte tenu des décisions qui seront éventuellement prises pour ce qui concerne le contenu et la structure du système d'indemnisation*. Les données de ce contrôle se posent, en effet, en termes sensiblement différents :

— selon que les *conditions d'accès* aux allocations publiques et contractuelles sont, ou non, *unifiées*, voire selon que ces deux régimes sont, ou non, *fusionnés* en un seul ;

— selon également que l'économie du, ou des, systèmes est — ou non — plus ou moins *incitative à la reprise d'une activité professionnelle*.

Dans tous les cas de figure, le *pointage physique est, à mes yeux, condamné* par l'archaïsme où l'"inapplicabilité" des principes sur lesquels il se fonde, à savoir :

— la prétendue *exhaustivité* de ce mode de contrôle ;

En fonction de ces différentes hypothèses, la nature de la technique du contrôle se trouvent infléchies *par la plus ou moins grande simplicité de la réglementation comme par la plus ou moins grande dimension de l'enjeu* : il me paraît clair que la situation actuelle doit incliner à la simplification et à un réalisme mieux équilibré entre les préoccupations sociales et les exigences économiques.

— la mise de la *preuve à la charge de l'organisme contrôleur*.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de ce que les versions "améliorées" de ce système — notamment le "pointage par correspondance" expérimenté dans quelques départements — n'aient pas abouti à des résultats concluants, d'après les constatations même de la Mission permanente d'inspection de l'ANPE, ni sur le plan de l'allègement des charges, ni sur celui de l'efficacité des contacts entre unités locales et demandeurs.

Il s'agit donc *d'imaginer de nouveaux systèmes d'investigation fondés sur des techniques inverses* — interventions par sondages significatifs avec renversement de la charge de la preuve — , certaines expériences étrangères, par exemple, celle de la Grande-Bretagne, pouvant servir de référence²⁵⁴.

La question, enfin, de savoir à qui devrait incomber le souci d'un contrôle ainsi rénové des bénéficiaires de l'indemnisation échappe à la présente mission. Je me permets, cependant, de rappeler que, dans la mesure où cette indemnisation fait appel aux deniers publics, les règles les mieux établies de la comptabilité publique enseignent que la responsabilité du contrôle relève des diligences de l'administration gestionnaire de ces deniers, *en l'occurrence les services du ministère du Travail et de la Participation*²⁵⁵.

Là aussi la nature de ces diligences dépend de celle de la contribution envisagée : *c'est une chose que de contrôler un système spécifique d'indemnisation : c'en est une autre que de contrôler une subvention à un système unique*.

On aperçoit, en définitive, que la déconnexion constitue pour l'ANPE un allègement décisif. Elle lui enlève également tout alibi en la soumettant à l'épreuve de la vérité : celle de montrer sa capacité à affronter sa mission et à la mener à bien".

Notes

1

Les journalistes n'ont cessé de souligner que le gouvernement n'allait pas assez loin dans l'explication : après l'exposé de Pierre Mauroy le 5 septembre au Club de la Presse, F. Renard soulignait déjà cruellement : "Si M. Mauroy ne veut pas donner des armes à l'opposition, qui ne cesse de crier à l'échec et à la tromperie, il devra avoir le courage d'annoncer publiquement, ce que n'importe quel électeur moyen va constater dans les prochains mois : le niveau de vie moyen du français va être affecté. Quant au changement de politique, si remettre à plus tard un certain nombre de promesses ne constitue pas une pause, la langue française n'a plus de sens. Le Premier Ministre n'a pas dit qu'il y aura de la "sueur" et quelques "larmes". Il risque un violent choc en retour de l'opinion". ("Le changement dans la douleur", *Le Monde*, 7 septembre 1982). Mais c'était méconnaître les difficultés de l'explication (*infra*, p. 29), et depuis septembre on n'a pas fait beaucoup de progrès en ce domaine.

2

Renvoyons au rapport Pierre Giraud, *La santé choisie*, Commissariat général au Plan, octobre 1982, 123 pages.

3

Infra, p. 55.

4

Infra, p. 79.

5

Pour 1983, les pensions et rentes du régime général ont été limitées strictement à 8 %, ce qui n'a pas permis aux pensionnés de bénéficier de la hausse des salaires en 1981. Il est en effet impossible de diminuer les prestations chômage, et d'amputer les salaires des actifs, sans toucher aux retraites : or la majoration des cotisations pour les retraites risque d'être considérable, compte tenu des données démographiques des divers régimes.

6

Ce qui permettrait de discriminer les prestations suivant le revenu familial et de toucher les moyens et hauts revenus : or les familles aisées ont déjà été touchées — de façon non négligeable — par le *plafonnement du quotient familial*. Cette politique à *courte vue* paraît aller tout à fait — sans doute au nom de la "justice sociale" — contre la politique démographique hautement affirmée dans un entretien récent par le Président de la République : "*Ce sont les générations*

nombreuses qui se révèlent créatrices. D'où l'importance d'une démographie capable de soutenir de grandes ambitions". (Le Monde, 26 novembre 1982, p.9). Ce point de doctrine a été confirmé par le Président, dans son message de fin d'année, la famille est l'un des quatre objectifs prioritaires pour 1983 : "Je considère que l'aide au deuxième, puis au troisième enfant, représente pour nous un devoir national".

7

Infra, p. 22.

8

On a noté que l'amputation de certaines prestations familiales (majoration pour la naissance du 3^e enfant diminuée de moitié, absence de revalorisation des allocations pré et post-natales et du complément familial, suppression de deux mois par la modification du "fait générateur") n'avait soulevé pratiquement aucune protestation — comme si chacun était résigné : les milieux "familiaux" ont manifesté leur indignation de façon plus que modérée.

9

Les non-salariés (commerçants, artisans, professions libérales) et les agriculteurs ont réussi jusqu'à présent à échapper à cette cotisation.

10

Le Monde, 14 août 1982. Le Parti Communiste s'est aussi inquiété auprès du Premier Ministre tout récemment de cet "écrasement" de la hiérarchie ouvrière (*Le Monde*, 24 décembre 1982, p. 6). L'appel de M. Bergeron a bien été entendu, et le gouvernement a cherché à rompre avec le principe d'amélioration systématique du SMIC : ce qui souleva de belles protestations, et obligea à un "aménagement" de la décision annoncée (l'histoire par le menu de cette décision — fort courageuse — du Premier Ministre mériterait d'être entreprise).

11

C'est ce qui s'est passé dans les administrations publiques de façon très discrète, la baisse du pouvoir d'achat (après impôt) des fonctionnaires supérieurs avait été constante depuis 1968, elle s'est accélérée depuis 1981. Il semble que certains cherchent à transférer à l'ensemble des salariés des mécanismes appliqués jusqu'à présent à une catégorie de salariés, les cadres supérieurs de l'administration : c'est là un pas important dans le processus de *bureaucratisation* de la société.

12

Il faut peser à leur juste valeur les mots du Premier Ministre au Club de la Presse, le 5 septembre 1982 — car ils montrent bien les *paralogismes* où le gouvernement se laisse entraîner sous prétexte de "justice sociale" : "Sixième principe : en contrepartie de l'effort sur les bas salaires et pour respecter la contrainte de maintien

du pouvoir d'achat du salaire moyen, il faut que la progression des hauts salaires soit limitée". Or, il n'y a aucune mesure entre un effort sur les "bas salaires" et le "gel" de salaires de plus de 20 000 F par mois ("gel" qui ne représente que des sommes dérisoires). Il s'agit seulement de *contraintes psychologiques ou idéologiques* (pour satisfaire certains doctrinaires). La seule contrainte sérieuse existante est l'abaissement des coûts salariaux des entreprises : on n'en prend pas le chemin de cette façon.

13

Le Président de la République (Entretien précité, *Le Monde*, 26 novembre 1982) a reconnu, que les prélèvements sociaux étaient passés de 36,3 % à 42,9 % de 1974 à 1981, "ils en sont aujourd'hui à près de 44 %, ce qui est en effet supérieur à mes engagements".

14

Infra, p. 63, M. Méraud a montré fort bien les insuffisances théoriques et l'inefficacité de cette "doctrine" (*Le Monde*, 27/30 mai 1982). Mais elle continue à avoir cours, sous l'influence de certains doctrinaires de la CFDT, alors que les spécialistes de la Direction de la Prévision sont aujourd'hui fort réservés sur les conséquences d'un abaissement de la durée du travail (*Infra*, p. 107).

15

On veut prendre l'argent aux *riches*, d'où des mesures à effets pervers. Citons cet exemple — qui sera plus tard analysé dans les cours d'économie politique — d'erreur économique due à la conjonction des passions politiques et du perfectionnisme bureaucratique, de la manie réglementaire : *la levée de l'anonymat sur les transactions d'or* (complétée par l'obligation de justifier de la possession régulière), qui a conduit, en province, certains entrepreneurs, commerçants, agriculteurs à différer tel investissement, ou telle acquisition ; on n'en parle pas, mais les effets négatifs de cette mesure, qui est de nature toute *politique* (et destinée à satisfaire "la base"), sont tout aussi graves que ceux de l'impôt sur les fortunes, car depuis trente ans les transactions étaient libres.

16

Il y a des *effets cumulatifs* très mal connus : ainsi, suivant ses modalités de financement *l'aide au chômage peut créer le chômage*, et, rappelait Th. de Montbrial, "certaines dépenses budgétaires (y compris paradoxalement la création d'emplois dans la fonction publique) peuvent (...) supprimer autant ou tout ou plus d'emplois qu'ils n'en créent, selon leur mode de financement et les secteurs vers lesquels le pouvoir d'achat correspondant aurait pu se diriger" : les effets *pervers* de mesures pleines de bonnes intentions mériteraient d'être inventoriés (l'indemnisation à taux élevé du chômage peut conduire à subventionner indirectement le *travail noir*, et l'on s'est aperçu un peu tard des conséquences financières des lois Auroux pour

les petites et moyennes entreprises...). Et il faudrait réfléchir sur les conséquences d'une régression du niveau de vie sur le volume des investissements.

17

Les objectifs ont été clairement définis dans l'entretien accordé au *Monde* par le Président de la République (26 novembre 1982) dont il faut peser avec soin les termes : "Des entreprises qui investissent et prospèrent, je ne connais pas de meilleure réplique à la crise, dès lors que le revenu national est plus justement réparti". Il faut rendre "plus d'élasticité à la vie économique", réduire la bureaucratie, "desserrer l'étau des charges qui étouffent la production", éveiller "les forces créatrices de la nation". Et ces propos ont été confirmés par le message du nouvel an du Président de la République.

18

L'INSEE a cherché récemment à chiffrer le prélèvement de l'extérieur (*infra*, p. 118).

19

Il apparaît cependant — les historiens en débattront plus tard — que c'est la direction de la Prévision qui à partir de janvier-février 1982 — appuyée par la direction du Budget — a obtenu des gouvernants un changement de politique ; lors de la mise au point des ordonnances de mars 1982, certains conseillers du Premier Ministre ont découvert la nécessité d'une politique de rigueur : deux mois plus tard la "conversion" était faite...

20

La méthode des *scénarios* du Commissariat général au Plan peut donner d'utiles matériaux pour une réflexion (*infra*, p. 115), mais aucun des scénarios publiés à présent ne correspond à un véritable "modèle de régression", avec ses effets cumulatifs.

21

C'est là, semble-t-il, le sens des derniers propos de l'entretien précité du Président de la République, faisant appel à une *philosophie de l'effort*.

22

Ainsi que le soulignait Pierre Drouin ("Le dos rond", *Le Monde*, 19 novembre 1982), qui note également que "pour la première fois des ouvriers qualifiés et des employés ne souhaitent pas devenir cadres, ils perçoivent mal ce que ce titre leur apporterait en gain réel, en qualité de vie et en contenu de métier".

23

Entretien *précité*.

24

Infra. p. 115. La réduction à 35 heures, avec ou sans compensation, conduit nécessairement à accroître les tensions inflationnistes, crée des goulots d'étranglement et diminue les marges des entreprises à l'exportation : ce qui explique les réserves émises par certains experts de la direction de la Prévision (qui soulignent que les 35 heures supposent de profondes réorganisations de l'organisation de production dans les entreprises).

25

Il faudra faire un jour le bilan des dégâts causés par cette législation du licenciement, très protectrice et qui part des meilleures intentions, mais qui joue parfois contre les intérêts des jeunes travailleurs (on n'embauche plus par crainte de ne pouvoir licencier le cas échéant) et qui ne permet pas à l'entreprise d'avoir la souplesse nécessaire. Alfred Sauvy notait : "La rigidité de la production de richesses est le résultat logique des entraves qui ont, peu à peu et toujours dans d'excellentes intentions, été placées sur le chemin. Voici ce producteur, exportateur de tissus à Roanne, cette entreprise de bâtiments en Languedoc-Roussillon et tant d'autres, en face d'une commande importante. Vont-ils, comme ils l'auraient fait jadis, embaucher du personnel, en conséquence ? Tel n'est plus le réflexe immédiat ; la crainte de ne pouvoir licencier à la fin de l'embellie retient les plus audacieux dans une prudence que l'on n'ose pas appeler sagesse". Souvent le refus de l'Inspection du Travail d'accorder l'autorisation de licencier conduit droit au dépôt de bilan, et à la perte de l'emploi pour tous les ouvriers de l'entreprise. Une réforme de la législation sur le droit de licenciement paraît nécessaire si l'on veut obtenir une bonne gestion des entreprises.

26

Il est encore trop tôt pour juger des effets en ce domaine de la nationalisation des banques, mais il semble dès maintenant douteux qu'elle ait en 1983-1984 des effets positifs.

27

Le risque vieillesse représente la moitié des dépenses de la Sécurité sociale : or l'avancement de la retraite à 60 ans — alors même qu'on prévoyait un déficit de 40 milliards en 1985 avec la retraite à 65 ans — risque de faire exploser le système social.

28

Notons encore que notre appareil d'évaluation des coûts de la Sécurité Sociale est actuellement faussé : le dernier rapport de la *Commission des comptes de la Sécurité Sociale* est purement "normatif", il part arbitrairement de l'hypothèse d'un équilibre des comptes, alors que toutes les études *objectives* s'accordent à diagnostiquer un déficit de 30 milliards pour la fin 1983...

29

“Nouvelle politique économique. Bilan,” *Revue politique et parlementaire*, janvier-février 1982, p. 30-31.

30

Il critiquait également fortement la *régularisation* des travailleurs étrangers clandestins : cette opération est “*contraire à la loi et à l’intérêt national le plus évident*”. “Ici la faute est positive, grave, génératrice de lendemains douloureux et, en outre, illégale. Admettre des clandestins par souci d’humanité ou par simple faiblesse, c’est, en même temps, faire preuve d’une non connaissance regrettable des suites possibles d’une telle aventure. Cette faute est, avec la réduction de la durée du travail, la plus sérieuse, et la plus lourde de conséquences.

31

La seule révision a été l’aménagement de l’impôt général sur les fortunes pour les redevables exécutant des investissements. Mais une mesure aussi médiocre d’inspiration, que la levée de l’anonymat sur les transactions d’or (adoptée, dit-on, contre l’avis de la Direction générale des Impôts) a des effets économiques “dépressifs” dans la mesure où elle stérilise une partie des réserves traditionnelles d’agents économiques (agriculteurs, industriels), sans qu’on saisisse bien quel profit l’État ait pu en tirer. De même il conviendrait de réfléchir sur les conséquences négatives de la loi Quilliot sur le logement qui aurait “gelé” le marché immobilier.

32

Tout s’est passé comme si le gouvernement avait dû assumer finalement des responsabilités que les partenaires sociaux refusaient de prendre mais, en compensation, les syndicats n’ont pas protesté sérieusement.

33

Rappelons que les déclarations syndicales doivent être décryptées, ce sont des messages destinés — sans le dire — à la base, ou au patronat, ou au syndicat concurrent.

34

Les syndicats peuvent être soupçonnés de ne pas défendre assez les intérêts de leurs mandants, de vouloir gérer la crise, ou inversement, d’être incapables d’avoir une politique sérieuse, responsable devant la crise ils peuvent être également victime de certain désenchantement politique (et de leurs liens trop étroits avec tel ou tel parti).

35

C’est la doctrine jadis affirmée lors du très significatif essai de chiffrage du Programme Commun en mai 1977 qu’il faut relire aujourd’hui (*L’Humanité*, 10 mai 1977) ; elle est toujours soutenue par les économistes du Parti, aussi, à la Commission nationale de la planification le 14 octobre 1982, par Philippe Herzog, et

un des objectifs déclarés est bien la sortie du Marché commun (la “*reconquête du marché intérieur*” n’est qu’un élément de cette politique). Sur ce problème, cf. O. Chevrillon, “La drogue protectionniste”, *Le Point*, 13 décembre 1982. Notons que Philippe Herzog rappelait à la Commission qu’on “ne peut pas développer une stratégie qui demanderait des sacrifices aux petits et moyens salariés”, ce qui va contre toute la nouvelle politique “industrialiste”.

36

Lors de conversations récentes avec le Premier Ministre, les dirigeants du Parti se seraient inquiétés, dit-on, “des conséquences de l’augmentation du SMIC et de la stagnation des salaires qui lui sont immédiatement supérieurs, ce phénomène de tassement de la hiérarchie ouvrière provoquant une certaine frustration dans une frange d’ouvriers qualifiés, électeurs du P.C.F.” (*Le Monde*, 24 décembre 1982, p. 6).

37

Soit parce que les électeurs appartiennent à des groupes touchés par la réduction des revenus (par exemple, fonctionnaires) soit parce qu’ils estiment qu’on n’a pas appliqué avec assez de vigueur le programme socialiste et qu’ils sont hostiles au nouvel “industrialisme”.

38

Ce que certains partisans, et surtout certains parlementaires feignent d’oublier.

39

Finalement seuls les fonctionnaires et les agents des entreprises publiques cotiseront, mais peut-être fallait-il, pour leur faire accepter de cotiser, affirmer, à *titre tactique*, que tout le monde paierait — mais à ce jeu on risque fort de mécontenter tout le monde, et de perdre toute *crédibilité*.

40

Révolution, 12-18 novembre, cité par *Le Monde*, 17 novembre 1982.

41

Supra, p. 5.

42

Le renversement de politique en juin 1982 a pour cause évidente, le *laxisme* de la politique économique, sociale, budgétaire de juin 1981 à mars 1982, l’erreur majeure ayant été sans doute de ne pas faire la *pause* à la fin 1981, comme le réclamait Jacques Delors. Mais on peut disputer longuement sur les causes précises de la dégradation de la situation, l’opposition — qui connaissait mieux les dossiers économiques — ayant multiplié les avertissements dès l’été 1981, et mis en garde contre les risques inflationnistes d’une politique de “relance par la consommation”,

et de recrutement massif de fonctionnaires publics.

43

Entretien *précité* du 26 novembre 1982. On peut s'étonner de voir comment les médias — et les “politiques” de gauche — n'ont pas tenté de reprendre les thèmes de cet entretien capital ; de même le discours de Marseille en novembre 1982, consacré à l'entreprise, n'a pas du tout été repris par la presse. Le message de fin d'année du Chef de l'Etat a confirmé les orientations de l'entretien, en rappelant que l'entreprise était une priorité qui *commandait* toutes les autres (*Le Monde*, 2-3 janvier 1983), ce qui a provoqué quelque surprise chez les commentateurs.

44

Les manuels de science politique devront bientôt faire place à cette technique du gouvernement social (qui a des rapports étroits avec les techniques de “manipulation”).

45

Le Président de la République, parfaitement conscient de ce décalage, l'a souligné dans son entretien : “Je crois (la jeunesse) assez solide pour comprendre et admettre la philosophie de l'effort, pour juger les pouvoirs publics sur le courage et la lucidité qu'ils montrent plus que sur les résultats immédiats, souvent durs à supporter, d'une politique rigoureuse”. Mais les syndicats — et notamment la CFDT — n'aiment guère qu'on parle de “philosophie de l'effort”.

46

C'est-à-dire qu'on retournerait à des techniques plus traditionnelles du gouvernement social : mais les gouvernants sont actuellement gênés par la persistance de tendances réformistes, “radicales” ou utopistes, qui brouillent le jeu politique et font suspecter les bonnes intentions du gouvernement : ce qui laisse entrevoir prochainement quelques opérations chirurgicales. Le gouvernement eut été fort aise de se passer de la publication du rapport Serusclat — sur la pharmacie d'officine — ou des projets de réforme des services hospitaliers, qui inquiètent des groupes sociaux dont le poids politique n'est pas négligeable... Il y a des moments où il faut savoir faire la pause des réformes (même si on ne le dit pas).

47

Attitude qui change beaucoup par rapport à celles des responsables de la politique sociale sous le précédent septennat, qui ont fait preuve souvent d'un certain “angélisme”.

48

Un très bel exemple est la réforme du financement des allocations familiales, qui a réussi à “brouiller les cartes” et à laisser croire à des compensations réelles — alors que la mesure n'est pas réellement *étudiée* et qu'on en connaît mal les effets *pervers*

(et aucunement les conséquences démographiques). (*infra*, p. 99).

49

Plus un agent se situe bas dans la hiérarchie, plus il croit à ces idées forces : ce qu'exploitent syndicats et partis, qui parlent toujours d'une *croissance* (ou d'une *revalorisation*) des bas salaires : c'est là un des mécanismes essentiels de l'inflation.

50

L'opinion est ainsi *désinformée* : on a souligné que les milieux syndicalistes étaient "incrédules" devant l'ampleur de la crise (*Le Monde*, 7 septembre 1982), ce qui expliquait leur désarroi à l'automne 1982. Or une opinion mal informée ou plutôt "contre informée" peut prêter à toutes les *manipulations* (notamment les groupes à statut "précaire" : immigrés, chômeurs, jeunes, et les groupes socio-professionnels relevant des "classes moyennes" et inquiets de leur avenir : petits commerçants, artisans...)

51

Si bien que la réduction de mes revenus peut être interprétée ainsi : "si mon statut est menacé prochainement, il me faut *épargner plus*" : on aurait donc, dans certains groupes de "régressés", une croissance des *épargnes de précaution* (mais globalement le volume d'épargne tend à diminuer).

52

La confusion est de plus en plus grande entre la menace contre le salaire (direct ou indirect) et la menace contre le *statut* (et les privilèges y afférents) ; le régressé craint beaucoup des "réformes", il préfère une stabilisation ; ainsi que le notait Pierre Drouin, la tendance est à faire le dos rond, à "ne pas trop bousculer l'échafaudage des postes et des personnes, de peur de ne pouvoir reconstituer l'organigramme à l'"identique" (P. Drouin, "Le dos rond", *Le Monde*, 19 novembre 1982)."Salariés et chefs d'entreprise ont souvent la seule tentation de se mettre en condition de survie"...

53

On peut se demander si l'échec des gouvernants sous le précédent septennat n'était pas dû à cette incapacité à *expliquer* ce qu'ils faisaient et à montrer la gravité de la crise (sous prétexte de "dé-dramatiser").

54

Les scénarios établis pour la préparation du IX^e plan ont bien montré cette *dépendance*.

55

Les études du D^r Rousselet sur les attitudes des jeunes devant le travail et de M^{me}

Schnapper sur les chômeurs ont bien montré l'ampleur — croissante — de ce *refus du travail*, qui a des formes multiples et qui va jusqu'au refus de grimper dans la hiérarchie (*supra.* p. 14). Le travail pour beaucoup est chose *résiduelle*, la sphère de la vie privée devenant la seule chose importante.

56

Entretien *précité*. Cette partie de l'interview ne semble pas avoir été bien saisie. Le message du nouvel an du Président a confirmé les orientations de l'entretien (*Le Monde*, 2-3 janvier 1982).

57

Leur influence, sous prétexte de politique contractuelle, s'était fort étendue sous le précédent septennat. Depuis 1981 certains syndicats ont occupé les avenues du pouvoir, confondant — à tort — tâches syndicales et tâches politiques, ce qui présente des risques certains.

58

Les observateurs notent une désaffection certaine vis-à-vis des centrales ouvrières dans la plupart des pays européens, et notamment en Grande-Bretagne : la majorité des britanniques (57 %) accusent la puissance des syndicats d'être le principal facteur du niveau élevé du chômage, et 74 % pensent que les syndicats ont trop d'influence. Or nous allons vers le modèle anglais...

59

Les études récentes de J.L. Bodiguel sur l'Inspection du Travail ont montré de telles difficultés psychologiques, et on pourrait faire des bilans secteur par secteur (le rapport Farge a montré par exemple l'esprit "bureaucratique" de l'ANPE). *L'administration sociale* est fort mal adaptée à une politique de régression, soit par idéologie, soit par méconnaissance de l'économie, soit par esprit d'indépendance ; elle est *perfectionniste*, vise à étendre le réseau de protection et accroître la part du salaire indirect, source de son influence.

60

Entretien *précité*. Le propos est très gaullien.

61

Les changements politiques se font sur une marge de 3-5 % au plus...

62

Ce qui explique le renforcement de la CGC, la naissance de syndicats de défense du type SNPMI.

63

Notamment chez les fonctionnaires, les cadres, artisans, les commerçants, les

professions libérales, qui chacun ont à défendre quelques “privilèges”.

64

On ne parle plus beaucoup de l’Etat ces derniers temps, et seule la toute puissante direction du Budget continue à être *jacobine* (le poids de la Direction du Budget s’est beaucoup accru en 1982). Or une politique de régression suppose une certaine autorité de l’État, une certaine dose de jacobinisme, afin de résister aux pressions des partis — et des partenaires sociaux — . Un ministre de la Solidarité, ou un ministre du Travail, qui l’oublierait, se trouverait dangereusement prisonnier d’intérêts “privés” (c’est ce qui s’est passé, semble-t-il, de juin 1981 à mai 1982).

65

On a assisté à pareil rejet avant 1940.

66

L’attitude prudente sur la réforme des caisses de sécurité sociale en est un bon exemple : on a repoussé les élections à la fin 1983, et peut-être faudra-t-il abandonner un jour cette réforme.

67

Sur le jeu ambigu de la CGT, *supra*, p. 22.

68

On a beaucoup usé du mot *réalisme* ces derniers temps : la régression crée son vocabulaire, et le “réalisme” (l’affaire Cot l’a montré) a quelque peine à passer dans l’électorat de gauche : il n’a pas bonne réputation.

69

Malgré la proximité des élections prud’homales, les centrales syndicales ont fait preuve d’un certain “réalisme” en passant quasi sous silence la hausse des cotisations-chômage ouvrières, la réprobation syndicale allant, bien entendu, sur des problèmes ou catégoriels ou mineurs.

70

Par exemple pour la clause de sauvegarde du pouvoir d’achat pour les fonctionnaires, ou pour l’application des décisions sur les pré-retraites.

71

Il faudrait rappeler les propos anciens de B. de Jouvenel sur la *dureté* des intellectuels, peu soucieux des effets “secondaires” d’une décision (*Arcadie, Essais sur le mieux-vivre*, 1968, p. 374). Or en matière sociale, on devrait réfléchir de la même façon à la “dureté” des décisions, et au mépris de leurs effets “secondaires”.

72

Soulignons qu'il y a une *dispersion* considérable dans une telle régression ; on raisonne toujours sur un taux moyen ; or elle pourra être nulle pour un groupe qui se défendra bien, qui a des garanties "statutaires" et beaucoup plus forte pour un groupe défavorisé, qui ne peut se défendre. Et à l'intérieur de chaque groupe, la dispersion entre les individus (suivant l'âge, la formation, l'expérience) pourra être très forte.

73

Dans l'entretien précité, le Président de la République entendait fixer les limites : "la baisse du pouvoir d'achat de ceux *pour qui cette réduction ne représente pas une chute sensible (sic) de leur mode de vie*", ne pose pas les mêmes problèmes que pour les plus défavorisés. On aimerait savoir ce que signifie ces mots : *chute sensible du mode de vie*.

74

On ne possède pas d'études en ce domaine, seulement quelques indications sur les réductions des dépenses des chômeurs.

75

Précisément parce que ces groupes sont formés de sujets en cours de "promotion sociale, par suite fort attachés à certains types de dépenses symboliques (par exemple vacances) et dépourvus souvent de "réservesront".

76

Supra, p. 24.

77

L'accroissement du nombre de chômeurs provoque la croissance du nombre de troubles mentaux (50 000 de plus pour un million de chômeurs supplémentaires, a-t-on calculé en Angleterre). Le Professeur Yves Pélicier rappelait récemment que "le *non travail*, quand il ne représente pas une gratification, atteint toujours l'individu au plus profond de lui-même. Le chômage, par exemple, qui est un problème contemporain tragique, fait de l'homme sans travail une ombre transparente ou invisible aux autres : la personnalité du chômeur compte bien sûr plus que l'évènement. Certains trouvent, hors du travail, les compensations nécessaires pour maintenir le niveau d'estime de soi. Néanmoins, la blessure faite à l'identité et à la sécurité demeure considérable. On pourrait en dire autant de la retraite".

78

Il est difficile à un sujet en cours d'ascension sociale, de rompre avec la volonté de *consommer plus*, et il sera de plus en plus sensible aux écarts de richesse et de niveau de vie.

79

Le problème des immigrés — qui de plus en plus apparaissent comme l'objet de

manipulations ou de récupération — ne peut être sous-estimé : les réactions de *rejet* jusqu'à présent ont été modérées, mais en période de régression, les *seuils de tolérance* s'abaissent. Le problème risque d'être "explosif" dans les cinq prochaines années.

80

Il faut faire appel aux souvenirs de ceux qui ont subi dans leur enfance la régression de 1932-1936, mais les situations ne sont pas comparables.

81

Le gouvernement assurément croit trop à l'influence des syndicats comme *relais* — alors qu'il s'agit de "faux amis".

82

Des investissements intellectuels semblent nécessaires dans ce domaine de la *prospective sociale*, notamment une politique de sondages, la création d'*observatoires sociaux* et le développement de la recherche sur la théorie et les formes de la régression.

83

A titre d'exemple, citons l'enquête "Quelle France dans cinq ans", du *Figaro*, 11/12

84

Infra, p. 55. Même si l'on pratiquait une réduction massive de la durée du travail, le chômage dépasserait 2,2 millions (les scénarios du IX^e Plan l'indiquent nettement).

85

Infra, p. 115.

86

Le Président de la République a déclaré que la réduction serait traitée "*entreprise par entreprise*".

87

Supra, p. 23.

88

La santé choisie, octobre 1982.

89

Ils existent déjà dans la Fonction publique, où l'écart de traitement (après impôt) n'est en réalité que 1 à 2,5, et même 1 à 2, ce qui provoque des effets notables d'évasion (pantouflage) et des tensions dans les cadres moyens.

90

Le conflit récent sur la *Banque nationale d'investissement* est très significatif.

91

Avoir bonne conscience est un atout considérable pour un gouvernement : la bonne conscience, on ne sait pourquoi, était peu fréquente sous le précédent septennat (ce qui explique sans doute certaine timidité des ministres du Travail, par exemple, à l'exception de Robert Boulin en 1978-1979).

92

Un Alfred Grosser insistait récemment beaucoup sur ce point, et réclamait “une transformation profonde de la définition du chômeur” : “Qu'on cesse de le considérer comme un individu isolé et qu'on prenne en compte sa situation de famille ! La même allocation pour le célibataire et pour celui qui doit faire vivre des enfants : quelle injustice et quelle absurdité !” Et de demander qu'on s'efforce de distinguer les divers groupes de chômeurs (étrangers, femmes, jeunes, “deshérités”...). “S'il faut lutter contre le chômage, notamment par la politique économique, il y a aussi lieu de s'interroger d'urgence sur les meilleures façons de lutter contre les effets de ce chômage. Et on n'y parviendra pas si on continue à parler des chômeurs en général, si l'on n'établit pas de distinctions entre les catégories touchées” (“Les vécus du chômage”, *Le Monde*, 3 décembre 1982). Ce sont là des propos de bon sens, mais il faut avouer que l'administration, fidèle aux règles juridiques, uniformes, qui fondent les *droits des chômeurs* n'est guère sensible à ce genre d'arguments : et pourtant il y a une grande différence entre un chômeur propriétaire de son appartement et un chômeur locataire... Mais on a encore fort peu réfléchi à la théorie du chômage.

93

L'épreuve du chômage, Gallimard, 1981, 222 pages.

94

Infra, p. 93

95

Cf. l'étude de Gousseau, in Cl. Goyard, *Comptes ou mécomptes du chômage et de l'emploi*, 1982.

96

Le rapport Farge, en 1978, a montré la difficulté d'analyser un phénomène aussi complexe que la bureaucratie de l'ANPE (rapport publié dans *Pour une politique du travail, rapports remis à R. Boulin*, t. I, 1979). La Cour des Comptes enquête actuellement sur le fonctionnement des ASSEDIC et des agences locales de l'emploi.

97

Infra, p. 79.

98

Infra, p. 123.

99

Il faut attendre octobre 1982 pour que l'ANPE se décidât à voir *systématiquement* les chômeurs inscrits depuis plus d'un an : et l'enquête provoqua une certaine surprise du Secrétaire d'Etat à l'Emploi, quand il dut constater (ce que savaient de longue date les employeurs, et les services du travail) que plus de 40 % des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an n'étaient pas "réinsérables professionnellement sur le marché du travail" ; pour 37,5 %, les services de l'Agence jugeaient qu'aucune intervention n'était possible (et il faut ajouter 2,7 % pour lesquels ils demandent un contrôle, 6 % qu'on doit renvoyer aux services médicaux de la main d'œuvre). Il ne s'agit que d'un premier bilan, pour un échantillon de moins de 10 000 interviewés : les résultats de l'enquête apporteront certainement beaucoup à la connaissance des structures du chômage de longue durée.

100

Il y a là matière à réflexion : les syndicats, par la force des choses, s'intéressent plus au chômeur d'industrie "sinistrée" (par exemple sidérurgie) qu'au chômeur jeune, qui n'a pas encore travaillé, et qu'à la chômeuse (plus de 50 % des demandeurs d'emploi) ; ils s'intéressent plus à l'extension des droits financiers des chômeurs qu'à la lutte contre les effets du chômage. Et c'est, rappelons-le, le Secours catholique qui a attiré l'attention en 1980-1981 sur la misère des chômeurs "en fin de droit".

101

Le nombre d'experts de l'administration est extrêmement réduit, et en 1981, au ministère du Travail, on comptait au plus *deux* administrateurs civils (sur près de 100) ayant en charge réellement les problèmes du chômage. Rappelons qu'au niveau local, les directeurs régionaux et les directeurs départementaux du travail n'ont pas de moyens d'action sérieux sur les ASSEDIC et les agences locales de l'emploi.

102

A 3 millions de chômeurs, déclarait un expert au colloque de l'IFSA précité (*supra*, note 4) la Sécurité sociale et l'aide sociale volent en éclats. La crise de l'UNEDIC qui s'ensuivrait conduirait : 1°) à une réduction drastique des prestations, 2°) à une modification "à l'allemande" du système de réglementation du chômage (notamment par les refus de l'emploi). Or les prévisions, optimistes à la vérité, du Commissariat général au Plan indiquent un plancher de 2,5 millions de chômeurs pour 1986-1988...

103

La "querelle" de l'UNEDIC a eu un effet pédagogique certain : elle a permis à une

partie de l'opinion de découvrir que le chômage *coûtait cher* à la nation et que le financement du chômage par le budget empêchait de développer la recherche ou de créer des postes d'enseignants.

104

Il serait intéressant d'étudier cette *sous-information* (et ses raisons) : par exemple, la réforme du système de contrôle en Allemagne, instituée en avril 1982, a été passée sous silence par la majorité des journaux. Or cette réforme est très sévère, notamment pour le refus des postes : "la définition des postes acceptables comporte un temps de trajet pouvant atteindre deux heures et demie, voire un déménagement pur et simple ou la possibilité de ne rentrer chez soi que le week-end" : or refuser deux fois un poste jugé acceptable entraîne la suppression de toute indemnité. Le régime d'indemnisation en France est l'un des plus favorables en Europe, sinon le plus favorable ; mais l'opinion ne le sait pas.

105

Sa déclaration, en juin 1982, au lendemain de l'annonce du blocage des prix et des revenus, fit scandale dans certains milieux, et l'on prend désormais, dans les entourages ministériels, beaucoup de précautions pour parler des "faux chômeurs". Or le même tabou existait sous le précédent septennat.

106

Rappelons ces phrases de Françoise Giroud, en 1977 : "On ne peut pas le dire"... Dans ces six mots que tout ministre entend énoncer fréquemment, tient un drame : le drame français (...). "On ne peut pas le dire" concerne presque toujours ce que, précisément, il faudrait s'appliquer à faire connaître et comprendre" *La comédie du pouvoir*, 1977, p. 18/19).

107

Au 30 avril 1981 nous étions, en données brutes, à 1 645 000 demandeurs, et, en données corrigées, à 1 724 000 (*Le Monde*, 21 mai 1981). Au 30 décembre 1982, nous sommes, en données brutes, à 2 131 000 demandeurs, et, en données corrigées, à 2 009 000.

108

A la fin janvier 1982, l'on déclarait communément — même M. Jobert — que l'on dénombrerait moins de 2 millions de chômeurs à la fin de 1982 (cf *Le Monde*, 30 janvier 1982, p. 10). Il faut dire que la Direction de la Prévision a toujours plus ou moins sous-estimé (ou mésestimé) le phénomène du chômage, ne raisonnant — et ne pouvant raisonner — qu'en termes économiques et non qualitatifs.

109

Il faut faire la part également de l'exploitation du mécontentement — ou de la déception — à la suite des déclarations rassurantes, ou de promesses difficiles à

tenir (comme le “partage du travail”, dans la mesure où personne ne veut “partager”, ainsi que l’affaire des 39 heures l’a bien montré). Rien n’est plus dangereux *politiquement* que la grève de la faim (ou le suicide) d’un chômeur.

110

Les changements de seuils devraient obliger à changer de méthode. Faut-il rappeler qu’au ministère du Travail un (ou deux) administrateurs civils seulement (sur 90 ou 100) s’occupent réellement du “chômeur”, de son statut, de ses problèmes, exactement comme en 1976 ?

111

Alors que le principe des pessimistes est de raisonner à *termes constants*, c’est-à-dire si l’on ne fait rien : ce qui met les “politiques” devant leurs responsabilités.

112

Certains jeunes considèrent que le travail très varié des *missions d’intérim* correspond à une période d’initiation et d’enrichissement professionnels, et accroît sensiblement leur sphère d’“employabilité” et leur capacité à *choisir* un métier : c’est un stage de 2 ou 3 ans, ou plus.

113

Un certain nombre de contrats se transformaient en contrats à durée indéterminée, et pour les autres, ils avaient alors des références professionnelles dans la recherche d’un emploi. Les pactes pour l’emploi ont montré l’importance de ces “sas” d’initiation à la vie professionnelle.

114

De toute façon le coût de cette politique d’abaissement de l’âge de la retraite est tel, qu’il va nécessairement contre l’emploi des jeunes : déjà en 1977 Françoise Giroud (*ouv. cité*, p. 117) notait à propos de l’abaissement de l’âge de la retraite : “Nous qui sommes civilisés, nous préférons faire de la démagogie électorale envers les moins jeunes, qui sont les plus nombreux, qu’aider les plus jeunes dans leur vie familiale”. Abaisser l’âge de la retraite correspond à un *transfert de charges* au profit des plus âgés, au détriment des aides à l’emploi des jeunes.

115

C’est la femme du gendarme (ou du sous-officier) qui, compte tenu de l’impossibilité future du cumul, se porte dès maintenant demandeur d’emploi. Pour la limitation du cumul concernant des personnes de niveau scientifique élevé des ingénieurs, il est douteux qu’elle soit créatrice d’emplois, bien au contraire.

116

Le volume de créations d’emplois, liées à ces 39 heures, paraît très faible, dans les entreprises privées, compte tenu des réserves de productivité existantes, et des

durées réelles pratiquées. Dans les entreprises publiques et l'administration, il pourrait y avoir création d'emplois, mais la situation budgétaire ne permettra guère des chiffres élevés de créations (c'est le cas notamment dans les hôpitaux, compte tenu des difficultés financières de la Sécurité sociale).

117

Le prélèvement fiscal doit s'accroître sensiblement pour les cadres moyens et supérieurs, pour les commerçants et industriels, à la suite de l'impôt-chômage, du plafonnement du quotient familial, de l'impôt sur la fortune. Il peut se traduire par des compressions de certaines catégories de dépenses, notamment pour le personnel domestique, les résidences secondaires, l'entretien du patrimoine, les investissements en "pierre"... Nul ne peut dire aujourd'hui quels seront les résultats économiques de l'impôt sur la fortune. Rappelons que la décision de taxation des employés de maison, qui risquait de développer le travail au noir en ce domaine, a dû être annulée.

118

Qui paiera, en définitive, l'impôt sur la fortune dans le cas des petites entreprises personnelles, des commerces, de certaines professions libérales ? Quelles seront les possibilités de *transferts* de la charge (par exemple sur les locataires) ? Personne ne peut évaluer l'incidence économique réelle...

119

Le stock des immigrés "en situation régulière" a dû s'accroître de 100 à 200 000 personnes, qui pèseront nécessairement, au bout d'un certain temps, sur les statistiques de l'ANPE (un cinquième des immigrés serait au chômage), Alfred Sauvy s'est élevé avec force contre l'erreur — psychologique, et technique — que représentaient ces régularisations (*supra*, p. 18).

120

Il faut ajouter, pour mémoire, les mouvements de fond, qui accroissent la demande d'emploi : notamment l'importance des désirs de travail des jeunes filles et des jeunes femmes, à tous les niveaux (le cas de la femme du gendarme ou du sous-officier, laquelle ne travaille pas ordinairement, est significatif).

121

Cf. Alain Vemholes : "L'espoir et son prix", *Le Monde*, 24 février 1982 ("Le temps des pleurs et des grincements de dents ne fait que commencer"). Les créations d'emplois par les municipalités (et les départements) pourront, elles, être plus massives — mais la perspective des élections et la hausse des impôts locaux devraient les freiner.

122

Infra, p. 71.

123

L'effritement de la notion d'emploi stable, de travail "régulier" est un des phénomènes les plus mal connus (d'autant qu'il peut, pour certains jeunes, coïncider avec une réduction des besoins à satisfaire).

124

L'enquête sur les chômeurs de longue durée de l'ANPE (octobre 1982) montre que 18 % des interviewés ont des "*difficultés importantes pour définir un projet professionnel*", ce qui correspond en partie à cette évolution ; de plus 17,9 % accepteraient de "reconsidérer la nature des emplois recherchés" : on voit là une *inadaptation* significative dans la perception du métier recherché.

125

Le concept d'*employabilité* (et la notion de *degré d'employabilité*) n'a pas encore fait l'objet des recherches nécessaires : tout demandeur d'emploi, on le sait, n'est pas employable (la notion ne se confond pas avec celle de "disponibilité", des enquêtes pour l'emploi : elle embrasse les aptitudes médico-psychologiques, les possibilités d'intégration dans une équipe, les capacités professionnelles de rendement, la propension à l'absentéisme, etc.). Pour 36 % des chômeurs de longue durée interviewés par l'ANPE en octobre 1982, aucune intervention n'était proposée par l'agence, qui ne voyait pas le moyen de les insérer professionnellement "dans la situation du marché du travail".

126

Notre chômage est en partie lié aux *exportations de chômage* de certains pays, notamment maghrébins. N'oublions pas que le retard de développement pris par certains pays, notamment africains et américains, qui subissaient le poids de la crise pétrolière, a une incidence directe sur notre capacité exportatrice.

127

Les travaux en 1978/1979 d'un groupe de travail interministériel sur les prévisions d'emploi par branche industrielle *en 1990* ont été interrompus, parce que ce genre de prévision est trop gênant ; ils devraient sans doute être repris afin d'examiner de façon fine la *décroissance prévisible* de chaque secteur.

128

Aucun organisme, actuellement, n'a en charge, sur un plan interministériel, une telle mission. Mais la direction de la Prévision a toujours revendiqué le monopole — théorique — de telles prévisions, et a toujours craint que d'autres fassent un tel travail.

129

Il est singulier qu'on ne trouve aucun ouvrage de "doctrine" économique sur ce partage du travail.

130

Rapport Lucas (1979)

131

Rappelons qu'un certain nombre de femmes portées comme demandeurs d'emploi plein temps sont, en réalité, des demandeurs de temps partiel, ce qui expliquerait la durée de leurs inscriptions dans les fichiers de l'ANPE, ou parfois leur démission peu après avoir trouvé un emploi.

132

Ce qui explique que le CNPF ait demandé que le *sur coût* des emplois à temps partiel soit pris en charge par l'Etat. Il n'y aurait, en effet que 300 000 salariés à temps partiel permanents (dont 3/4 dans le secteur privé) : on voit le risque que l'on prendrait en ouvrant le système du temps partiel...

133

Voici le bilan dressé par M. Le Garrec à l'Assemblée (*Le Monde*, 10-11 octobre 1982) : dans 95 % des cas (entreprises privées) "il s'agit d'emplois libérés par des départs en préretraite et non pas par des réductions de temps de travail". M. Le Garrec a annoncé un remaniement des contrats, avec "des clauses rigoureuses concernant l'embauche des chômeurs de longue durée" : c'est oublier totalement que cela risque de bloquer le système, ces chômeurs de longue durée étant souvent pour de multiples raisons, peu "*employables*", ainsi que l'enquête de l'ANPE l'a nettement montré : les *bons* chômeurs de longue durée ne sont pas nombreux.

134

Il est encore trop tôt pour faire un bilan sérieux de l'opération, mais il existait et des capacités de production inemployées et des réserves de productivité qui ont permis aux entreprises de ne pas embaucher...

135

Il en serait peut être différemment si la réduction du nombre d'heures de travail se faisait avec une *réduction* importante du salaire, mais nous n'en sommes pas là en France, et de toute façon l'existence de capacités de production inemployées limite considérablement l'incidence de la mesure.

136

Le Pari français, 1982. Il est vrai que Michel Albert ne se fait pas d'illusion sur l'efficacité quantitative du *Twining* sur le chômage (à notre avis, 40 ou 50 000 personnes au plus pourraient trouver ainsi un emploi, notamment dans des entreprises en difficulté...).

137

L'Appel a été publié intégralement dans *La Croix*, (28 septembre 1982).

138

L'Appel (§ 8) fait état d'un *nécessaire partage à la fois de l'emploi et du revenu*.

139

Appel, § 10.

140

On sait que *l'Appel* a provoqué de vives réactions, "L'épiscopat, écrit Pauwels, donne des lettres de noblesse chrétienne à une idée fausse : moins vous travaillerez, mieux vous combattez le chômage. Cette idée n'est pas seulement fausse, elle est destructrice de toute conception un peu haute du travail. Elle fait du travail, réduit à l'"emploi", une fonction anonyme, une sorte de matière première sociale amorphe à répartir également entre les citoyens sous prétexte de solidarité. Mais la vraie solidarité est de promouvoir l'effort, sa dignité et sa récompense. J'ai lu, naguère, de beaux textes catholiques sur la morale et la spiritualité du *travail*..." (*Figaro Magazine*, 9 octobre 1982).

141

Il y eut même en octobre 1940 une loi pour obliger les femmes mariées à quitter leur emploi — qui ne fut pas appliquée.

142

F. Simon, "L'individu et les lois ordinaires de l'économie", *Le Monde*, 2 octobre, p. 15. F. Simon ne donne que deux "références", si l'on peut dire : Michel Albert, et Jean-Marie Albertini, ce qui n'était guère conforter en doctrine *l'Appel* de l'Épiscopat.

143

Donnons deux exemples de ce conformisme : le "document d'orientation du IX^e Plan" (*Le Monde*, 8 octobre, p. 36) évoque la nécessité de la réduction du temps de travail qui doit permettre d'améliorer la situation de l'emploi : "*Le partage du travail sera l'un des enjeux centraux du IX^e plan*". Il est vrai que ce document est fort prudent : "Dans l'état actuel des charges des entreprises, il faut poser la question suivante : le processus de réduction peut-il aboutir à des créations d'emplois s'il est intégralement compensé ? En tout état de cause, toujours négocié par branche ou entreprise, il prendra d'abord la forme de réductions collectives, mais aussi parfois d'un choix individuel entre l'horaire de solidarité des trente-cinq heures. Dans l'un et l'autre cas, la création d'emplois nécessite la réorganisation du processus de travail, en maintenant et, si possible, en augmentant la durée d'utilisation des équipements par le recours à des horaires alternants. Tout cela devra être négocié dans une optique de compétitivité (...) Le travail à temps choisi, négocié là où il convient, peut répondre à l'intérêt des travailleurs et aux besoins des unités de production". On voit à quelles contradictions amène cette idée de partage... Autre

exemple, dans l'opposition : P. Mehaignerie ("Dix propositions pour la France", *Quotidien*, 30 septembre, p. 11) veut lui aussi un "véritable partage du travail, combiné avec un important développement du travail à temps partiel"... On voit que les leçons du bon maître Sauvy sont bien oubliées...

144

Quotidien, 12 mai 1982, p. 11. "L'aspect vraiment noir, c'est le chômage, résultat logique du contresens (à peu près 180°), commis par le gouvernement sur l'emploi avec, il faut le dire, l'appui d'une opinion assez large. Oublié le prétendu miracle allemand des années 50 et les sept millions d'emplois qui ont semblé avoir jailli du sol. L'emploi est pris pour un but en soi, alors qu'il n'est qu'un très heureux produit de la création de richesse". Nous avons cité *supra* d'autres textes de Sauvy, sur ce *contre-sens pur*; Sauvy notait d'ailleurs : "Les conséquences seront certes bien moins graves qu'en 1936 : au lieu de catastrophes, on pourra simplement parler de dommages, voir de manque à gagner, mais ni la politique, ni l'ordre social, ni la richesse n'y trouveront leur compte, non plus que les pays pauvres qui subiront dans leurs échanges, un dommage supplémentaire".

145

Cf. sur les conséquences d'un partage du temps de travail sur l'utilisation des équipements, et le rythme de leur déclassement, voir *infra*, p. 115.

146

Cf. la série d'articles de Méraud, *Le Monde*, 27/30 mai 1982.

147

Rappelons aussi la surprise — apparente — quand Olaf Palme, nouveau Premier Ministre suédois, déclare (et *Le Monde* le marque en gros caractères à la 1^{ère} page) : "*Le temps de travail et l'âge de la retraite ne doivent pas être des instruments de lutte contre le chômage*", (*Le Monde*, 17-18 octobre 1982) : "Envisagez-vous une réduction du temps de travail ou un abaissement de l'âge de la retraite ? — Sur ce point nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec nos amis d'Europe continentale. Les syndicats suédois considèrent que le temps de travail et l'âge de la retraite, qui est ici de soixante-cinq ans, ne doivent pas être des instruments de la lutte contre le chômage, car les tâches ne manquent pas dans notre société. La population vieillit, les personnes âgées ont besoin de notre solidarité, de notre aide et cela représente aussi du travail. Nous pensons que dans ce petit pays, il y a suffisamment à faire pour employer toute la population. Seulement, nous n'avons pas les moyens financiers de réaliser cet objectif". Lors d'un entretien avec *Le Monde* (26 novembre 1982) le Président de la République déclarait que la question devait être à l'avenir réglée *entreprise par entreprise*. Le journaliste posa une question significative : "Vous êtes toujours convaincu que la réduction du temps de travail est l'une des armes les plus efficaces contre le chômage. M. Palme (...) est d'un avis différent". Réponse :

“L’ensemble des organisations syndicales ouvrières d’Europe pensent autrement qu’Olaf Palme. Palme et moi sommes en tout cas d’accord pour trouver que le problème de la réduction du temps de travail est lié à celui de la productivité des entreprises”. Depuis la fin novembre 1982, le thème du partage du travail n’a plus guère les faveurs présidentielles.

148

On a remarqué ci-dessus (note 15) la prudence du document d’orientation du IX^e Plan. Et les *Comptes prévisionnels de la nation pour 1982* rappellent clairement que le partage du travail n’est créateur d’emplois que s’il y a *partage des rémunérations* et non aggravation des coûts de production : “Dans une économie dont la croissance est largement contrainte par la compétitivité de son industrie, la réduction de la durée du travail est d’autant plus favorable à l’emploi qu’elle aggrave moins les coûts. Ceci a plusieurs conséquences sur les modalités de la réduction de la durée, qui concernent la réorganisation des processus de production, la durée d’utilisation des équipements, les gains de productivité et les rémunérations. Pour permettre la création ou le maintien d’emplois durables, le partage du travail doit, dans des modalités à définir par la négociation, s’accompagner d’un partage des rémunérations. De plus, les réorganisations des processus de production doivent viser à ne pas aggraver le coût d’utilisation des équipements”. (*Projet de loi de finances pour 1983, Rapport économique et financier, 2^e partie, Comptes prévisionnels...*, p. 16) : la mise en garde est nette, malgré la forme un peu ésotérique. On trouvera en annexe des extraits de rapports récents du Commissariat général au Plan sur les effets de la réduction de la durée du travail, *infra*, p. 115.

149

Et même quand on parle de “solidarité financière”, il y a quelque abus : car les prélèvements supplémentaires opérés en faveur des chômeurs sur les revenus des actifs, par le biais fiscal, ou par des cotisations spéciales sur les employés de l’Etat, peuvent tendre à diminuer la demande dans certains secteurs, donc à diminuer l’emploi.

150

“Crise et politique : le point de bifurcation”, *Le Monde* 22 septembre 1982, p. 44. Drouin a le courage de rappeler les leçons de Sauvy : “L’emploi devient un but en soi, ce qui est dangereux, comme le reconnaissait Alfred Sauvy, car c’est le produit du travail qui est source de richesse et qui est à mettre à l’actif du compte de la nation, et non l’emploi. Raisonement d’économiste sans entrailles ? Lui tourner le dos conduirait à faire travailler les chômeurs comme les soldats du sapeur Camembert...” : c’est pourtant ce que certains sont tentés de vouloir faire.

151

P. Drouin note que l’autre voie pour “réduire le chômage”, c’est la formule prônée

par Albert de la réduction volontaire, mais il n’y croit guère...

152

La récente circulaire de M. Le Garrec, fort décevante, est d’une prudence extrême.

153

La maîtrise de l’emploi, P.U.F., 1982. Le point soulevé par M. Jardillier mériterait des études systématiques.

154

Il y a là une *occultation* assez étrange, un refus de *l’économique*, aussi une certaine incapacité des gouvernants et de leurs “entourages” à maîtriser leurs dossiers... Ce que Pierre Drouin traduisait gentiment (*art. cité*) : “Le premier effort est celui de la lucidité”.

155

Conception par excellence bureaucratique : avant 1960, quand un directeur de caisse de sécurité sociale partait à la retraite, on embauchait un manœuvre-balai.

156

Les syndicalistes, qui ont soutenu hautement cette doctrine du partage du travail, ne comprendraient pas que le gouvernement qui l’a adoptée officiellement (notamment lors des ordonnances du printemps 1982) revint en arrière.

157

Sur la prospective du coût du chômage et ses aspects doctrinaux, les études sont fort rares. On se reportera au rapport Fosset au Sénat (*Rapport... sur les aspects financiers et économiques du sous-emploi*, Sénat, n° 290, annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 1981, 151 pages), qui donne quelques éléments chiffrés (notamment des perspectives 1985 du coût) et au colloque organisé par l’Institut français des sciences administratives et Paris II sous la direction de Claude Goyard, *Comptes ou mécomptes du chômage et de l’emploi* (1982), *Economica*, 150 p.).

158

Même les chroniqueurs du *Monde* finissaient (depuis septembre 1982) par trouver “étonnantes” les statistiques de demandeurs d’emploi. Robert Boulin en 1978 avait pris la précaution de demander à un Inspecteur général de l’INSEE, Carrère, de vérifier la *fiabilité* des statistiques : c’était une sage précaution (cf. *Pour une politique du travail*, t.I, *L’Emploi* 1979).

159

Pour le prélèvement extérieur sur le revenu des ménages, tel qu’il est calculé par l’INSEE, *infra*, p. 107.

160

Alain Cotta rappelait, d'après une étude sur le chômage en Loire-Atlantique, que dans ce département la masse de ces emplois intermédiaires représentait près de 3/5^e de la population active effective, celle occupant un emploi de type traditionnel, à plein temps et stable. Figuraient dans cette masse « ceux que l'on appelle les actifs marginaux (population disponible à la recherche d'un emploi ayant déjà travaillé), les travailleurs familiaux, les salariés intérimaires, stagiaires et apprentis, les salariés à temps partiel, les chômeurs indisponibles ou n'ayant fait aucune démarche en vue de trouver un emploi, auxquels on peut ajouter les individus pourvus d'un emploi en cherchant un autre, ainsi que les travailleurs "au noir" » (A. Cotta, *Le Figaro*, 3 octobre 1981).

161

C'est le cas des travailleurs intérimaires, qu'entre deux missions d'intérim sont à la charge du système d'indemnisation du chômage. La récente législation restrictive sur le travail intérimaire et les emplois à durée déterminée n'a eu pour effet que d'accroître le nombre de demandeurs d'emplois parmi les jeunes (même possédant certaine qualification).

162

La masse de ces emplois précaires ou instables doit peser nécessairement sur le coût du chômage — en dehors même des statistiques de "demandeurs d'emplois".

163

Il est singulier de voir des responsables importants, des hommes politiques déclarer qu'on va créer 100 000 ou 200 000 emplois : ce qu'il faudrait savoir, c'est le *solde* réel, négatif ou positif. Or il n'existe en France aucune statistique suivie de la destruction de l'emploi (ou de la disparition des emplois), ni de bonne statistique des créations d'emploi.

164

Tel le cas limite du châtelain ne gardant qu'un gardien pour son château et licenciant les six autres personnes chargées de l'entretien, ne faisant plus de travaux, etc.. Mais devant les réactions on a, de façon fort heureuse, aménagé l'impôt sur les fortunes en fonction des investissements entrepris par le redevable, ce qui minorerait (mais dans quelle proportion ?) l'effet négatif de cet impôt.

165

Il semble que les gouvernants aient totalement oublié les effets négatifs sur l'emploi d'un prélèvement fiscal trop élevé, et d'une réduction des inégalités par le biais fiscal : Sauvy a toujours enseigné que c'est le *riche qui crée l'emploi*.

166

Rapport Fosset précité, le chiffre serait pour 1985 de 95 milliards (en francs 1980),

soit un triplement (*ouv. cité*, p. 31).

167

Qu'on le veuille ou non, chacun cherche à *transférer* la charge : même les cotisations chômage que doivent payer les fonctionnaires et agents des entreprises publiques seront financées en partie par le budget général sous la forme de relèvements supplémentaires de traitements et salaires.

168

Rapport Fosset.

169

Il paraît que les communes finissent par avoir des dépenses élevées au titre du chômage par des canaux très divers (transports gratuits, cantines scolaires, bureau d'aide sociale, prestations en nature, aide médicale, admissions en non-valeurs) : un sixième du budget ordinaire pour certaines villes, affirme-t-on. Peu de communes, il est vrai, distinguent aides au chômeur et aides à l'indigent (sur les difficultés du chiffrage, cf. Rougerie, *Comptes ou mécomptes*, *ouv. cité*, p. 58).

170

Michel Lagrave (*Comptes ou mécomptes*, *ouv. cité*, p. 42) souligne l'importance de ce *coût privé* du chômage, qui n'est pas toujours *visible*, soit qu'il y ait prolongement de la scolarité, soit qu'il s'agisse d'une prise en charge partielle du coût du chômage.

171

Le rapport Fosset évalue ces pertes à 8 milliards en 1980, mais il nous paraît peu fondé d'additionner ces manques à gagner avec les pertes de la Sécurité sociale.

172

C'est ce que fait le rapport Fosset, qui évalue globalement à 104 milliards de francs en 1980 le coût du chômage, à savoir : 34 pour l'indemnisation (et les frais de gestion), 31 pour les mesures en faveur de l'emploi, 39 pour les pertes de recettes (dont 8 pour l'impôt sur le revenu, 31 pour la Sécurité sociale). Or le seul coût de l'indemnisation serait de 95,1 milliards en 1985... Le rapport de Michel Lagrave ("Les difficultés d'évaluation du chômage, in *Comptes ou mécomptes du chômage, de l'emploi*, *ouv. cité*, p. 44, donne une évaluation pour 1982 de 208,3 milliards (y compris les pertes de recettes fiscales), soit 6,5 % du PIB (voir tableau *ci-joint*).

173

C'est ignorer les conditions de gestion d'une entreprise moderne — de la même façon qu'une machine ne remplace jamais à l'identique une machine déclassée. Il paraît que l'on aurait sérieusement envisagé à l'automne 1982 *d'imposer aux entreprises* l'embauche de chômeurs de longue durée, par un système de priorité

d'embauches, ou de *quotas* : or un tel système tend : 1°/ à diminuer la compétitivité de l'entreprise, ces chômeurs (l'enquête de l'ANPE l'a montré) n'étant que peu "employables" ; 2°/ à accroître la charge salariale globale de l'entreprise et représente une *rigidité* supplémentaire.

174

Michel Lagrave (*ouv. cité*, p. 43) souligne que "les incertitudes et les approximations décelées dans les méthodes de chiffrages sont d'autant plus grandes que le discours n'est pas académique. Les décideurs auront besoin de confronter le coût de la création d'emploi à celui du chômage" : or de telles comparaisons ne sont jamais faites.

175

Dans ce désintérêt, il faut faire la part de l'inconscient collectif, d'une peur diffuse du chômage, et les refus syndicaux du contrôle s'appuient sur ce genre de craintes.

176

L'idée qu'on puisse parler de "faux chômeurs" irrite au plus haut point dans certains milieux (notamment syndicaux). Personne, ni dans l'administration, ni même dans le patronat (fait singulier), ne tient à un véritable contrôle des chômeurs, alors que les abus sont patents et connus des partenaires sociaux.

177

Cf. *supra*, p. 74.

178

On possède pour 1977 les résultats du contrôle mis en place par l'ANPE (*Eléments d'information sur le ministère du Travail*, 1979, p. 199-201) ; les enquêteurs, recrutés en octobre 1976, avaient lancé 2 155 enquêtes, dont 1 805 avaient été terminées ; 243 aides avaient été supprimées...

179

469 postes budgétaires étaient créés au budget 1980 et on devait en demander 500 pour le budget 1981... Un certain nombre de contrôleurs reçus au concours refusèrent ces tâches de contrôle, et on oublia de donner les 500 postes supplémentaires.

180

Aucun bilan de ces contrôles n'a été publié, à notre connaissance, par la Délégation à l'emploi. Il est vrai que les chiffres des effectifs de contrôleurs sont dérisoires.

181

Il est singulier de voir que l'on possède un service national de contrôle de la formation professionnelle (avec des cellules régionales, et plusieurs centaines d'agents) et rien pour le chômage, à l'échelle nationale et régionale.

182

Une circulaire du Secrétaire d'Etat à l'emploi, en octobre 1982, a bien été envoyée aux services : c'était la première, mais force est bien d'avouer quelle est décevante, qu'elle maintient le contrôle à un niveau bas, et qu'elle ne lui donne pas une véritable *doctrine*. Or en refusant le principe d'un contrôle au niveau régional, le ministère du Travail se condamnait à n'avoir qu'un système de contrôle nécessairement *inefficace*. D'après certains témoignages, à partir de juin 1981, les contrôleurs du travail affectés à ce service ont été en quelque sorte "démobilisés", et les meilleurs en sont partis.

183

Lors de la préparation du décret 79-858, la Délégation était hostile (on ne sait pourquoi) à la création d'un échelon régional. Or la Délégation à l'Emploi, depuis octobre 1979, a maintenu cette position négative, oubliant le grand principe, que le contrôleur doit être éloigné du contrôle ; aucun échelon régional n'a été créé, avec des équipes itinérantes.

184

Collection Idées, Gallimard, 1981.

185

Infra, p. 93.

186

Il s'agit d'une *dissuasion mécanique* : dans une telle petite ville, l'annonce d'un contrôle entraîne 50 désinscriptions sur 600 demandeurs d'emploi : il semble que 10 à 20 % des inscrits préfèrent ne pas être contrôlés, soit qu'ils travaillent au noir, soit qu'ils ne se soient inscrits que "par précaution", pour avoir droit aux prestations sociales, etc. Dans l'enquête sur les chômeurs de longue durée de l'ANPE en octobre 1982, 14 % des demandeurs d'emploi convoqués ne se seraient pas présentés, sans posséder d'excuse "légitime", et 8 % auraient été radiés ; de plus, 3,1 % des chômeurs qui se sont rendus à l'entretien auraient fait l'objet d'une demande de contrôle.

187

Il faut noter aussi que les ASSEDIC (peut-être en raison de leur gestion paritaire) ne poursuivent pas avec une grande rigueur la *répétition de l'indu*.

188

Ou encore à provoquer un changement de profession (par ex. pour un couvreur ayant le vertige).

189

La récente étude de l'ANPE sur les chômeurs de longue durée (c'est-à-dire les

demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an) en octobre 1982 a montré que : 1°/ un contrôle de la Direction départementale du Travail était nécessaire pour 3,1 % des cas ; 2°/ pour 36,2 % des cas, *aucune intervention utile* ne pouvait être proposée par l'agence ; pour plus de la moitié de ces 36,2 %, il s'agissait de travailleurs qui ne sont pas "*vraiment en situation de recherche d'emploi*", en raison soit de leur âge, soit de leur situation familiale : or c'est dans cette population de 36,2 % que se situerait le problème délicat du "faux chômeur". Cette enquête, très significative, montre bien quelles pourraient être les *cibles* d'un contrôle sérieux. On peut s'étonner qu'une telle enquête ait été effectuée si tardivement.

190

On a vu ainsi le cas de fausses "sociétés coopératives ouvrières de production", qui n'ont qu'une très faible durée de vie — ou encore le cas d'étudiants "ayant travaillé quelque temps" indemnisés comme s'ils avaient un métier régulier. La Cour des Comptes, qui enquête sur la gestion des ASSEDIC a relevé de multiples abus, à la limite de l'escroquerie, et qui sont favorisés par une réglementation imprécise ou interprétée abusivement.

191

Cf. *Supra*, p. 79.

192

On trouverait là un exemple *d'entente tacite* entre partenaires sociaux pour ne rien changer.

193

L'affaire de la déconnexion montre que les règles d'action des partenaires sociaux ne sont pas du tout rationnelles — et on en a voulu à M. Farge de dire ce qu'il était raisonnable de faire. Nous publions en annexe les pages du rapport Farge sur la déconnexion.

194

Le principe de la *connexion* repose sur la combinaison de trois textes : l'article L 311-2 du Code du Travail dispose que "tout travailleur recherchant un emploi doit requérir son inscription auprès de l'agence nationale pour l'emploi", le nouvel article R 351-1 déclare : "Sont considérées comme étant à la recherche d'un emploi les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi", or l'article 351-1 stipule que "les travailleurs privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement sous réserve d'être à la recherche d'un emploi". Si bien que c'est l'inscription qui permet d'obtenir le revenu de remplacement : mais il ne s'agit là au fond que d'une *règle coutumière*, qui n'est nullement irréversible, et il suffit de modifier l'article R 351-1 (qui fit tant de difficultés en 1979) pour établir la déconnexion : et il est tout à fait normal que d'autres preuves de la recherche d'emploi soient fournies pour l'inscription — rituelle — à l'ANPE.

195

Le rapport Farge (octobre 1978) a été publié dans *Pour une politique du travail, Rapports remis à Robert Boulin*, t. I, 1979. On peut le relire aujourd'hui, la situation n'a pas changé dans ses grands traits, malgré l'augmentation récente du personnel ANPE.

196

L'idée — étrange — qu'une série statistique a une importance *politique* a beaucoup joué dans le refus de la déconnexion, notamment à l'Hôtel Matignon.

197

On estime à 20 - 30 % le nombre de "demandeurs d'emploi" qui, *en fait*, ne cherchent pas réellement d'emplois, ou ne cherchent d'emploi que sous réserve de conditions particulières qui excluent qu'ils trouvent un emploi : il faut ajouter ceux qui sont malades inaptes au travail (personne ne vérifie actuellement l'aptitude au travail, *infra*, p. 93), ou encore qui travaillent au noir. Quand un préfet (le cas est arrivé) a cherché à vérifier la situation des demandeurs d'emploi de tel bourg, 30 % des inscrits ont disparu des listes. Le problème n'est pas des faux chômeurs, mais des *abus de droits*, la réglementation étant totalement inadaptée.

198

On peut trouver, certes, étrange l'attachement des syndicats à la "connexion" (et, également au pointage "physique") : il semble qu'ils aient, *politiquement*, besoin de ce milieu facile à exploiter que représentent l'ANPE, et les files de chômeurs "pointant" (ce qui représente une humiliation supplémentaire inutile, tous les interviews le montrent) : ce qui les intéresse, c'est apparemment la *récupération* politique du chômeur... La déconnexion serait aussi une opération d'assainissement en ce domaine.

199

Observations sociales, Ministère du Travail, n° 1, 1979, "Les demandeurs d'emploi", p. 43-151.

200

Une enquête par sondage réalisée en 1976 avait donné des chiffres analogues.

201

Observations sociales, *ouv. cité*, p. 123. Pour les jeunes (28 % de l'échantillon) 2 % s'estiment très défavorisés, 5 % assez défavorisés.

202

Observations sociales, *ouv. cité*, p. 72 et 124. Bien entendu, il s'agit de l'avis des demandeurs d'emploi, à qui on a posé la question, et il est possible que l'état de santé, pour certains, jouent un rôle *d'alibi* afin d'expliquer l'échec dans la recherche

d'un emploi.

203

Ibidem, p. 72.

204

Observations sociales, ouv. cit., p. 71.

205

Ces chiffres ont été publiés en novembre 1982 dans le premier bilan des deux premières phases d'intervention en faveur des chômeurs de longue durée (leur nombre était évalué au 31 août 1982 à 466 000 demandeurs d'emploi depuis plus d'un an).

206

L'enquête précise : "Cette structure en pourcentage s'applique à une population à double compte (cumul des handicaps) et n'a de valeur qu'en termes de distribution".

207

On peut se demander si dans ces sujets ayant des difficultés pour "définir un projet professionnel", un certain nombre n'ont point des difficultés proprement de santé mentale.

208

Ce chiffre, rapporté à l'ensemble de la population des chômeurs de longue durée, représenterait 25 000 personnes.

209

Le fondement de l'indemnisation étant la recherche effective d'un emploi, on peut se demander si ceux qui ne sont pas *aptés* — pour des raisons de santé — à occuper un emploi, peuvent être indemnisés, la condition première n'étant pas remplie. Il ne s'agit, assurément, que d'un petit nombre (2-3 % de la population des demandeurs d'emploi).

210

Rapport de M. Farge, dans *Pour une politique du travail, rapports présentés à Robert Boulin*, t.I, 1979, p. 296-297.

211

Il existe bien des crédits de vacances médicales dans les agences de l'ANPE, mais leur montant est très faible.

212

C'était là la mission jadis des *médecins des bureaux de main-d'œuvre*, qui ont

disparu en 1967.

213

Les fonds d'action sociale des ASSEDIC — dont l'utilisation pose quelques problèmes — pourraient financer de telles actions expérimentales.

214

Il conviendrait également de multiplier les études sur les aspects médicaux du chômage, la *pathologie* du chômeur, et les incidences psychologiques et médicales de la situation de chômage. (Cf. l'étude exemplaire sur Fougères, dans M. Bungener, C. Horellou-Lafarge et M.V. Louis, *Chômage et santé*, Economica, 1982).

215

Rapport provisoire. Commission de travail n° 4, en date du 5 janvier 1983, 52 pages. La Commission est présidée par M. Teulade.

216

Il faut bien connaître le langage des experts du Plan — ou avoir été soi-même rapporteur — pour comprendre la signification réelle de tels rapports, qui accréditent des idées souvent aventurées, ou très coupées de la réalité sociale et qui de fait vont à *contrecourant* de la politique présidentielle.

217

C'est un projet de rapport d'étape des travaux de la Commission.

218

Nous n'avons pas évoqué la grande attaque contre le *minimum-vieillesse* (p. 23) ou encore l'idée d'introduire des *conditions de ressources dans les indemnités chômage* (p. 35) : "Sans doute convient-il d'envisager un certain redéploiement des dépenses de l'UNEDIC : à l'exemple de certains systèmes étrangers, une condition de ressources, selon des modalités qui restent à définir, serait introduire dans l'octroi des indemnités existantes. Les économies réalisées à ce titre permettraient d'assouplir certaines dispositions, et en particulier celles qui écartent les chômeurs de longue durée" : on voit dans quel sens on ira dans la régression du revenu du chômeur.

219

Supra, p. 5.

220

Cf. *Compte rendu de la réunion du 2 décembre 1982*. p. 2.

221

Supra, p. 47.

222

Le *Document d'orientation pour la préparation du IX^e Plan* (présenté par le ministre du Plan), en date du 5 octobre 1982, déclare nettement : “Les améliorations de notre système de prévoyance sociale sont désormais liées à la rigueur de sa gestion et à la réussite de notre politique de croissance. Il importe, en particulier, de progresser vers une *répartition plus équitable des transferts* dont bénéficient les familles”.

223

Il faudrait pouvoir citer en entier ces pages : on ne sait trop si les mineurs ou les cheminots ou les agents d'EDF apprécieraient à sa juste valeur cette argumentation. Citons quelques passages significatifs : “A l'origine la retraite a été conçue comme un élément du statut professionnel. Dans les professions qui, les premières, ont obtenu ce type de garanties, la pension s'est trouvée étroitement liée à un dispositif global réglementant les conditions de travail et de rémunération, reflétant une certaine conception de la profession, un équilibre entre les exigences du métier, les préoccupations dominantes des employeurs et les revendications des salariés concernés. L'homogénéisation des droits et devoirs des travailleurs a progressivement atténué les différences de statut, et donc la justification des inégalités pendant la vie active. D'autre part, et plus spécialement, les meilleures conditions de retraite offertes par les régimes spéciaux sont légitimées comme la contrepartie d'un salaire d'activité plus faible : elles résulteraient du libre choix par les salariés du partage de leur rémunération globale entre salaires directs et protection sociale. Mais il est permis de douter qu'un jeune de 20 ans, avant de rentrer à la SNCF, calcule rationnellement le bilan complet des avantages et des inconvénients de sa décision. De plus il n'est pas avéré que le salaire net des ressortissants des régimes spéciaux soit, à qualification égale, plus faible que celui des salariés du secteur privé. La retraite à 50 ou 55 ans apparaît comme un avantage tout à fait disproportionné (...) Les régimes spéciaux apparaissent également comme la récompense d'une fidélité à une profession. Un tel encouragement à l'immobilité professionnelle est d'une opportunité discutable à une époque où les mutations technologiques et économiques rendent souhaitables toutes les aptitudes à la reconversion. Enfin, les âges de retraite bas (50 ou 55 ans) bénéficiaient spécialement à l'origine, à des personnes effectuant des travaux pénibles (mineurs, cheminots). Par une extension naturelle, les personnels administratifs des mines et les non-roulants de la SNCF ont obtenu des avantages comparables. Dans le même temps les conditions de travail dans les professions en cause ont été nettement améliorées tandis que les emplois pénibles se sont multipliés depuis le début du siècle dans d'autres secteurs : les ressortissants des régimes spéciaux ont perdu leur spécificité quant à la dureté de leur condition”.

224

On peut se demander si le régime des retraites des fonctionnaires n'est pas compris

dans le champ de cette remise en ordre : cela n'est pas nettement indiqué dans le rapport.

225

La Commission se prononce également pour une "refonte des structures des systèmes à la fois pour réduire les inégalités des transferts sociaux, réaliser des économies de gestion et humaniser le service rendu", et notamment pour la *disparition des petites caisses* dont l'autonomie "fait obstacle à l'harmonisation des régimes".

226

De Kervasdoué, *Note sur les politiques de santé et l'évolution des dépenses*, 17 novembre 1982, p. 14/15.

227

Etude pour une réforme de l'assiette du prélèvement social. Commissariat général au Plan, Service du financement, 14 pages et annexes.

228

Compte rendu de la réunion de la Commission du 2 décembre 1982, p. 4.

229

On raffine même beaucoup sur ce projet, et certains vont jusqu'à se demander "s'il est opportun d'introduire dans l'assiette du prélèvement social des anomalies d'assiette qui existent dans l'impôt sur le revenu : déductions complémentaires de frais professionnels pour les salariés, non imposition des revenus de livret A des caisses d'épargne notamment..." ! On peut se demander comment le ministère de l'Economie et des Finances ne manifeste pas fermement son opposition à des projets si peu "raisonnables".

230

Les partisans du projet soulignent qu'il "marque un progrès dans le sens de l'égalité dans l'effort contributif, tous les revenus étant mis à contribution, il constitue un élargissement de l'assiette allant dans le sens d'une plus grande solidarité..."

231

Cf. *Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1981*, INSEE.(série C, Comptes et planification, n° 101/102, t. I, 1982, p. 103 et suiv.).

232

Il est défini comme "l'écart entre le solde extérieur courant en volume et le solde extérieur que connaîtrait le pays si le prix des échanges extérieurs avait évolué comme le prix du P.I.B. marchand depuis la période de base (l'année 1970)".

233

A savoir : pour *le choc-pétrole*, au 1^{er} trimestre 1980, 2,4 % et pour le *choc-dollar*, au 2^e trimestre 1982, 3,5 %.

234

Projet de loi de finance pour 1983, rapport économique et financier, 2^e partie.

235

Elle était de 22,2 % en 1973, de 24,8 % en 1976.

236

Note technique sur les projections à l'horizon 1988 destinées à amorcer le débat quantitatif du IX^e Plan, INSEE, Direction des synthèses économiques, 3 novembre 1982. fascicule 1, Scénario EZ, 35 pages.

237

Avec une forte décroissance sur la période : 1984 : 3,2 ; 1985 : 2 ; 1986 : 1,3 ; 1987 : **1,1** ; 1988 : 1,8.

238

Le chômage passant, malgré une très forte réduction de la durée de travail de 1 900 000 - 2 000 000 (1984-1985) à 2,300 000 en 1988. la réduction de la durée du travail portant en priorité sur 1984-1985.

239

D'où le commentaire : "La restauration de la rentabilité des entreprises ainsi obtenue rend possibles les investissements nécessaires par la baisse de la durée du travail et les tensions sur les capacités de production."

240

Il s'agit, de fait, d'une progression de 0,5 % de 1982 à 1986, mais compte tenu de la revalorisation des bas salaires, et de la rémunération des enseignants et des militaires, et de 0,2 % à partir de 1987.

241

Le commentaire est intéressant : "Les prestations chômage enregistrent une très forte progression en 1983, les dépenses fléchissent ensuite sous l'effet de la diminution des bénéficiaires de ressources et de la progression des effectifs occupés". Or le scénario prévoit une augmentation du chômage jusqu'à 2,3 millions par an (hypothèse peu vraisemblable) et une augmentation des effectifs de 0,5 % par an (1982-1984), de 0,6 % (1984-1986).

242

Fascicule 5, 19 pages.

243

Selon certains experts, une décroissance du PIB conduit à une décroissance beaucoup plus forte du revenu disponible des ménages.

244

“Le ralentissement du rythme de progression des dépenses ne suffirait pas à assurer sans prélèvement l'équilibre financier des organismes... On a recours principalement à une augmentation de l'impôt sur le revenu (...) Un tel impôt oblige les ménages à faire un arbitrage plus conscient (*sic*) entre revenu direct et transferts sociaux, est plus redistributif, comporte moins de risques de répercussions inflationnistes”. L'accroissement annuel de l'impôt sur le revenu passerait de 3 9 % (1983), 3 5 % (1984), à 2,5 % en 1988.

245

Supra, p. 37.

246

Figaro, 11-12 décembre 1982.

247

Supra, p. 88.

248

P. 18

249

P. 29-30

250

Ouv. cité, p. 34.

251

Fascicule 1, Scénario EZ, p. 8-15.

252

Supra. p. 88.

253

Pour une politique du travail. rapports remis à Robert Boulin, t.I, p. 316 et suiv.

254

Le rapport Farge ne fut pas suivi sur ce point, le ministère du Travail, en 1980-1981 se refusant à créer un véritable service de contrôle.

Depuis le rapport Farge, on n'a malheureusement pas cherché à expérimenter de nouvelles techniques, et les services de l'ANPE continuent — par routine, ou pour d'autres motifs difficiles à saisir — à être favorables au pointage, alors que ce mode de contrôle est totalement inopérant (les pointages faits en *mairie* sont souvent médiocres, les tricheries sont nombreuses et on oublie le plus souvent de demander la carte d'identité...)