

Le modèle français à la croisée des chemins

Eric Duquesnoy

Ancien élève de l'École Normale Supérieure,
Professeur en classes préparatoires à Prépasup (Paris).

Le 21 avril 2002 a été vécu comme un électrochoc et d'aucuns ont vu dans le résultat étonnant du scrutin une remise en cause globale du modèle social et culturel de la France. En réalité, au delà du choc spectaculaire et médiatisé, le 21 avril a surtout montré que la France n'avait pas achevé sa mue, que l'adhésion à des valeurs social-démocrates dans une Europe acceptée n'était pas devenue une norme française absolue.

Dans ce renouveau de l'incertitude française, le gouvernement Raffarin semble porter en lui les indices profonds des contradictions nationales : la France d'en bas fleure bon le retour à un pays qui n'existe plus, celui du tissu rural d'une nation de petits propriétaires exigeants mais profondément ancrés dans la République et, dans le même temps, le gouvernement multiplie les déclarations qui veulent créer comme une rupture avec le fameux modèle social-démocrate.

Plutôt que d'évoquer les chantiers de Jean-Pierre Raffarin, il vaudrait mieux envisager un ensemble de problématiques et de priorités qui permettent de tester les limites de l'adaptation française à l'aune de la

compétition internationale et de la norme européenne.

2002 n'est pas 1995 ■

En 1995, l'économie mondiale connaissait une croissance économique soutenue et le gouvernement Juppé choisissait d'assainir les comptes du pays par une politique de rigueur pour lutter contre le déficit budgétaire (de l'ordre de 5% par rapport au PIB à l'époque). Dans le cadre des principales mesures prises s'inscrivait le "Plan Juppé" qui s'attachait à réformer la Sécurité sociale, et surtout à remettre en cause les systèmes de retraite spécifiques et avantageux des travailleurs du secteur étatique, et notamment des entreprises publiques telle la SNCF. A l'époque, le gouvernement accentuait la rigueur pour permettre au franc de rester arimé au deutsch mark et de qualifier la France à l'euro.

Cette politique déclenche une vague de manifestations et de grèves dans les transports publics, qui débouche sur la mise entre parenthèses du vo-

let "retraites" du plan Juppé. Le Premier ministre en paye le prix politique d'une impopularité constante jusqu'en juin 1997. De plus, la vague de novembre-décembre 1995 signifie aussi la montée en puissance des mouvements anti-mondialistes et anti-libéraux soutenus par des intellectuels comme Pierre Bourdieu. Ces mouvements sont peu à peu devenus les éléments d'une exception française dont le plus médiatique fleuron demeure José Bové dans un registre globalement anti-américain jusqu'à la caricature.

En 2002, la modernisation économique du pays devient à nouveau une préoccupation lancinante. Le Pacte de stabilité crée l'obligation pour la France de resserrer la vis budgétaire car elle s'achemine vers un déficit de l'ordre de 2,6% cette année-là. Comment renverser la tendance quand la croissance en 2002, plafonne à 1,2%, quand l'on n'arrive pas non plus à contrôler les dépenses de santé financées par la sécurité sociale ?

2002 signifie aussi le retour du thème de d'adaptation nécessaire de la France à l'économie mondiale. Après la période exceptionnelle 1998-2001 marquée par la baisse du

chômage et l'affirmation du capitalisme français à l'extérieur, la France redécouvre qu'elle subit des pesanteurs internes, quelle n'a guère réformé en profondeur son système social, qu'elle allie à la fois de remarquables performances économiques et des handicaps lourds comme l'incapacité à créer durablement des emplois en nombre suffisant. Le taux de chômage est resté supérieur à 9%, soit le plus élevé des grandes puissances économiques.

Jean-Pierre Raffarin (UMP-Démocratie libérale) s'attache à éviter une répétition des événements de 1995. Le traitement doit être administré en douceur et la France doit se transformer doucement, ce qui, pour la majorité, représente un progrès après l'immobilisme supposé des années Jospin. Le MEDEF s'inquiète déjà du manque de hardiesse dont fait preuve le gouvernement dans la remise en question globale des "35 heures" et la loi sur la modernisation sociale. Il attend aussi une réforme rapide du système des retraites et François Fillon (Ministre des affaires sociales) lui a donné un premier satisfecit en annonçant à l'automne la fin des retraites anticipées de la fonction publique.

Le gouvernement Raffarin semble pourtant disposer de l'atout politique que constitue une forte majorité durable à l'Assemblée nationale, mais sa marge de manoeuvre est réduite par la faiblesse de la croissance économique. Entre 1998 et 2000, la croissance moyenne du PIB était de 3,3%. En 2002, les espoirs d'une forte et rapide reprise se sont vite éloignés et la consommation des ménages, moteur fragile de la croissance française, risque de s'essouffler si le chômage augmente fortement. Dans la mesure où les gouvernements successifs se sont toujours targués des quelques résultats obtenus dans la lutte contre le chômage, la donne internationale est difficilement utilisable comme une explication aux difficultés du temps, sauf à remettre en avant le thème récurrent de la nécessaire adaptation française.

Un étonnant contraste ■

Le 16 avril 2002, le journal *Le Monde* publiait un supplément spécial dont le titre général était "Les trente ans qui ont dessiné la France de 2002". Dans ce document, les chercheurs éminents Philip W. Gordon et Sophie Meunier¹ soulignaient que "l'adaptation de l'économie française à la mondialisation a été remarquable". Jacques Marseille, professeur d'histoire économique à la Sorbonne, rappelait que "le pays a connu exactement la même croissance par habitant de 1973 à nos jours que de 1950 à 1973, à quelques dollars près" et de montrer que "les Trente Glorieuses sont autant la période 1973-2000 que la période 1945-1973, celle qui lui vaut généralement cette appellation", tout en dénonçant le "complexe poulidorien" dont souffre la France.

Selon un angle tout aussi avantageux, le rapport Pisani-Ferry (décembre 2000) mettait l'accent sur les remarquables performances françaises entre janvier 1997 et décembre 2000 : la France a créé 1.600.000 emplois, deux fois plus que pendant les années 60 et dix fois plus qu'entre 1974 et 1996 (on parle ici en termes du solde net). En réalité, le rapport Pisani-Ferry apportait d'importantes corrections à cet excès d'optimisme et montrait que la baisse du taux de chômage s'expliquait surtout par une croissance exceptionnelle et pas par les "35 heures" ou les "emplois-jeunes". Il s'interrogeait sur la capacité du marché à créer de nouveaux emplois dans un contexte de faible croissance, celui-même que nous connaissons. Il montrait également que la France est devenue le pays de l'inactivité "comme une alternative au chômage". En Suisse, plus de 70% des 55-64 ans sont sur le mar-

ché du travail, au Japon les deux tiers, au Royaume Uni 50% et dans tous les pays de l'OCDE 51%. En France, la part est limitée à 37%. Et le Magazine *The Economist* de rappeler que les gouvernements socialistes ont encouragé les mères de famille à rester à la maison et les travailleurs de plus de 50 ans à prendre leur retraite. Selon *The Economist*, l'ère Mitterrand a créé une législation pour protéger les droits des travailleurs et une prolifération de charges qui ont abouti à un marché du travail exceptionnellement figé.

Les succès français portaient en eux-mêmes des zones d'ombre que le gouvernement Jospin présentait lui-même comme l'excellence du modèle français, un compromis entre l'efficacité économique et la solidarité socialiste. La différence entre Lionel Jospin et Jean-Pierre Raffarin tient à un simple contraste dans l'approche des réalités économiques françaises, le second voulant déplacer le curseur vers une norme d'efficacité moderne que l'on pourrait résumer par une formule "moins d'État". Mais comment agir dans une nation dont l'histoire s'est faite par l'État, entre le colbertisme, le jacobinisme républicain, le gaullisme et le socialisme ? Comment être un Premier ministre réformateur de l'État dans un pays où l'on est collectivement fier du TGV (SNCF), des centrales nucléaires (EDF), de la fusée Ariane (Arianespace), de l'Airbus, de la Sécurité sociale... toutes créations peu ou prou étatiques.

Réformer l'État ■

Bien que Jean-Pierre Raffarin sache que l'histoire ne se répète pas, il doit faire en sorte que l'expérience douloureuse de 1995 ne se reproduise pas. Les forces sociales et politiques d'opposition sont globalement les mêmes et il est difficile d'expliquer à

(1) Co-auteurs de "The french challenge : adapting to globalisation", Brookings Institution press.

l'opinion publique que la politique de Lionel Jospin a été complètement calamiteuse. Pour marquer sa différence, il parle beaucoup de "l'entreprise", un monde qu'il connaît bien puisqu'il est issu de l'ESCP et a dirigé pendant cinq ans sa propre firme.

Il se doit donc de poursuivre dans la voie des privatisations en mettant ses pas dans ceux de son prédécesseur. En France, il y a encore 1 500 sociétés dans lesquelles l'État possède au moins une minorité de contrôle, à comparer aux 3 500 de 1986. La moitié du chemin reste à parcourir et les difficultés majeures s'annoncent avec les privatisations totales de France Telecom, Air France et EDF-GDF à peine évoquées.

Une réforme fiscale audacieuse devrait accompagner l'effort de modernisation économique du pays. L'État dépense beaucoup, à hauteur de 53% du PNB (en comptant les dépenses de Sécurité sociale, ce qui est nettement supérieur aux 38% de moyenne de l'OCDE). Les Français paient des cotisations sociales. Ils paient un double impôt sur le revenu : IRPP² et CSG³. L'impôt sur le revenu culmine à 58% pour la tranche supérieure. La France possède la particularité d'un impôt sur la fortune (ISF⁴, depuis 1988) que les Français acquittent tous les ans s'il sont propriétaires d'un patrimoine de 700 000 €. Pour des raisons d'apparente justice fiscale et sociale, la moitié des ménages français n'acquittent pas l'impôt sur le revenu mais ils sont assujettis à tous les autres impôts (la controversée taxe d'habitation, la taxe foncière, la redevance télé et la très lourde TVA⁵ qui culmine à 19,6%).

Il n'est pas sur que la thèse de la réforme fiscale soit le plus porteur sur le plan politique bien que Jacques Chirac ait avancé la proposition d'une réduction de 30% de

l'IRPP au terme de son second mandat présidentiel. Toute réforme suppose un débat sur les priorités et risque de conduire à des protestations que pourrait exploiter la gauche.

De plus, le corps social français est acquis, en partie, à l'idée que l'impôt lourd est le prix à payer pour que nos trains roulent plus vite, note Sécurité sociale rembourse et que nos anciens vivent longtemps dans de bonnes conditions. L'impôt est en France vécu comme une contrepartie, même si les libéraux persistent à le présenter comme un handicap.

La décentralisation : la réforme de l'État ■

Le gouvernement Raffarin semble vraiment vouloir innover et réformer l'État dans le domaine d'administration du pays. Il s'agit de "réformer la décentralisation" en poursuivant la transformation territoriale du pays entamée en 1982 par les lois Gaston Defferre. En effet, depuis vingt ans, l'émancipation des communes, des départements et des régions à l'égard du pouvoir central a rapproché les décisions politiques des citoyens. Le principe était de transférer un grand nombre de pouvoirs des représentants de l'État vers les élus locaux. Permis de construire, rénovation des collèges et lycées, stages de formation professionnelle, contrats d'insertion aides aux entreprises, de plus en plus les actes de la vie quotidienne s'organisent sans le concours de l'État central dont les représentants, les préfets, ont perdu des pans de leurs pouvoirs. Les aides maternelles et les assistantes sociales dépendent des 96 Conseils généraux métropolitains, qui versent également le RMI. La région Centre finance des longs métrages sur son territoire, Rhône-Alpes finance des programmes universitaires... Les ré-

gions interviennent aussi dans le domaine des transports ferroviaires en contribuant au développement ou à la réouverture des lignes d'intérêt local.

Les collectivités disposent aujourd'hui de compétences précises (voir tableau). Mais de nombreuses intersections et empiètements existent, par exemple dans le domaine de l'action économique : cette situation s'explique par le fait qu'aucune collectivité n'est soumise à la tutelle de l'autre. Cette "révolution décentralisatrice" depuis 1982 n'a pas réduit toutes les rigidités de l'administration du territoire français. L'État n'a pas renoncé à tous ses pouvoirs. Ses fonctionnaires sont plus présents sur le territoire, moins dans leurs bureaux ! Dans le même temps, les collectivités locales ont considérablement recruté et l'on sait que l'État envisage d'en renforcer le nombre de salariés par l'apport d'employés de France Telecom recasés à l'occasion. C'est pourquoi le citoyen ou le chef d'entreprise ont à s'adresser à plusieurs guichets : ceux de l'État et ceux des pouvoirs locaux pour toute démarche sociale et économique.

Les financements croisés demeurent la règle : l'État reste ainsi le partenaire financier des collectivités pour tous les projets d'infrastructure (routes, ports, aéroports) mais, par les nouvelles compétences acquises, les villes, les départements et les régions sont devenus les premiers investisseurs publics. L'INSEE considère que la décentralisation a stimulé la croissance de l'investissement, tout en provoquant une croissance de prélèvements obligatoires.

S'il réussit à déjouer l'opposition et les craintes d'une partie des députés UMP de tendance jacobine, Jean-Pierre Raffarin pourra faire adopter sa réforme qui repose sur de nouveaux transferts de compétences (voir tableau) et qui annonce aussi un nouveau droit à

	Police-Justice
	Action sociale
	Éducation Formation
	Culture
	Développement économique
	Urbanisme, aménagement et logement
	Environnement
	Transports

- (2) IRPP : Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques.
- (3) CSG : Contribution Sociale Généralisée.
- (4) ISF : Impôt de Solidarité sur la Fortune.
- (5) TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée.

l'expérimentation. Cela permettrait à une dizaine de régions de tester leurs propres pouvoirs et compétences dans des domaines spécifiques correspondant aux particularités régionales (par exemple la gestion du tourisme en région Midi-Pyrénées). La liste des expérimentations sera établie par le Parlement et chacune sera évaluée par l'État au bout de trois ou quatre ans.

La France se rapprocherait ainsi de la conception d'un État recentré sur ses fonctions essentielles avec pour mission d'assurer la mise en cohérence des projets.

L'efficacité et l'attractivité du territoire français passent par une nouvelle réforme qui a l'avantage de donner une image de réformiste et de moderniste à Jean-Pierre Raffarin sans risquer de provoquer

de manifestations politiquement risquées.

Quant à l'autre réforme de l'État, celle des effectifs et des retraites, le gouvernement attend des horizons plus calmes et les effets d'une transformation aléatoire de la France sociale soudain gagnée aux vertus de la concertation et du consensus.

E. D.

**État et collectivités :
ce qu'ils font aujourd'hui et ce qu'ils pourraient faire demain**

Compétences de l'État	Compétences déjà transférées	Compétences qui pourraient être transférées...
<ul style="list-style-type: none"> • Autorité sur les services de police et de gendarmerie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le maire a la possibilité de créer une police municipale. Il a la responsabilité de pouvoirs de police limités (ordre public, salubrité, stationnement). 	<p>Au département</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'assistance éducative des mineurs protégés relevant de la protection judiciaire de jeunesse.
<ul style="list-style-type: none"> • L'État conserve son pouvoir de réglementation de l'aide sociale légale et fixe le taux minimum des prestations ainsi que les conditions minimales d'accès à celles-ci. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les départements ont compétence en matière d'aide sociale à l'enfance, aux familles, aux personnes âgées ou handicapées et aux bénéficiaires du RMI, en matière d'insertion. Les maires président les conseils d'administration des établissements publics de santé. 	<p>Au département</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestion complète du RMI. • L'ensemble de la politique d'aide aux personnes âgées, à l'enfance et à la jeunesse (hors chômeurs et délinquants). • La gestion des établissements médico-sociaux. <p>A la région</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les missions locales, le programme TRACE pour les jeunes en grande difficulté, la formation des travailleurs sociaux.
<ul style="list-style-type: none"> • Gestion et rémunération du personnel enseignant. • Définition du contenu des programmes et validation des diplômes. • Construction et fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construction et financement des écoles par les communes, des collèges par les départements, des lycées par les régions. Celles-ci ont une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. 	<p>Au département</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestion et le recrutement des agents de maintenance (ATOS) des lycées et des collèges. <p>A la région</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble de la formation professionnelle continue. • Les oeuvres et les bourses universitaires ainsi que la construction des résidences et restaurants universitaires.
<ul style="list-style-type: none"> • Inscription et classement sur la liste des monuments historiques. • Gestion des bibliothèques et musées nationaux. • Conservation des archives nationales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enseignement de la musique, de la danse, des arts plastiques. • Organisation et financement des bibliothèques de prêt et des musées municipaux, départementaux ou régionaux. • Gestion des fonds régionaux d'art contemporain. 	<p>Au département</p> <ul style="list-style-type: none"> • La propriété des équipements et des collections des bibliothèques. • L'entretien et la gestion de monuments et des musées d'État ne présentant pas un intérêt national. • La procédure d'instruction des monuments classés. <p>A la région</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les crédits des fonds régionaux d'acquisition pour les bibliothèques et les musées et des fonds régionaux d'aide à la restauration (FRAR).
<ul style="list-style-type: none"> • Conduite de la politique économique et sociale. • Attribution d'aide aux entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aides directes et indirectes aux entreprises. • Aide au maintien des services en milieu rural. • Participation au capital des sociétés de capital investissement. 	<p>A la région</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble de l'action de soutien, de conseil et d'aide financière aux entreprises. • La gestion des fonds européens.
<ul style="list-style-type: none"> • Contrats de plans État-Régions. • Qualification des projets d'intérêt général. • Aides financières au logement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Délivrance des permis de construire. • Élaboration en association avec l'État des projets de directives territoriales d'aménagement. • Participation au financement du logement. 	<p>Au département ou à l'agglomération</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le logement social (accès et gestion des locataires).
<ul style="list-style-type: none"> • Parc nationaux, inscription et classement sur la liste des monuments naturels et des sites. • Autorisation d'exploitation des centres de stockage des déchets. • Police de l'eau. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'inventaire locaux du patrimoine naturel. • Parcs naturels régionaux. • Collecte et traitement des ordures ménagères. • Distribution de l'eau et assainissement. 	<p>A la région</p> <ul style="list-style-type: none"> • La coordination de la politique de l'eau.
<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation des ports autonomes et ports d'intérêt national. • Voirie nationale, autoroutes, grandes voies navigables. • Organisation des transports d'Île de France. • Aéroports. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ports de plaisance, ports maritimes et fluviaux. • Organisation des transports urbains et des transports ferroviaires régionaux. • Voies communales et voirie départementale. 	<p>Au département</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestion des routes nationales et des voies navigables ne présentant pas un intérêt national ou international. <p>A la région</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestion des ports d'intérêt national.

Source : d'après le journal *Le Monde*.