

Réformes sociales: **quel sens, quelles perspectives?**

La volonté de réforme affichée par le gouvernement Fillon-Sarkozy depuis son entrée en fonction en 2007 a appelé une remise à plat de tout le dispositif social. Après une année entière de discussions et de décisions, peut-on estimer qu'un changement profond de la société est engagé?

Michel SAVY, membre du Comité central et animateur du groupe « Economie, travail et droits de l'Homme » de la LDH *

La liste des négociations est longue et diverse, mais la démarche a été pratiquement la même pour l'ensemble des sujets. Les partenaires sociaux étaient sommés par le gouvernement de débattre de tel ou tel thème fixé par lui, pour aboutir à une conclusion sous une double contrainte: contrainte de temps, avec des délais généralement très courts; contrainte de résultat, avec l'obligation d'aboutir à un accord (que le gouvernement s'engageait par avance à respecter), faute de quoi le législateur prendrait le pas sur les partenaires sociaux pour imposer, par la loi, les changements sur lesquels un consensus n'aurait pu être dégagé. Cette menace de passage par la voie législative a sans doute joué un rôle dans la conclusion de plusieurs négociations.

Chaque thème évoqué était, en soi, important, et mériterait une analyse approfondie. C'est notamment le cas de la réforme du contrat de travail⁽¹⁾. On se contentera ici d'en faire un résumé sommaire, l'objectif étant de dégager une vue d'ensemble.

● L'Accord national interprofessionnel porte sur la « modernisation du marché du travail » et est signé par le Medef et tous les

syndicats hormis la CGT. Il modifie le **contrat de travail**, élément clef du droit social, après que la notion de « flexisécurité » et l'exemple danois eurent été évoqués pendant la campagne présidentielle...

Le chantier des négociations

Initialement envisagée, l'idée d'un contrat unique a été abandonnée. A côté des contrats à durée indéterminée et à durée déterminée, apparaît le contrat de mission (à durée déterminée mais sans les mêmes garanties). Outre l'allongement de la période d'essai, l'accord modifie aussi les conditions de motivation d'un licenciement, il réintroduit le solde de tout compte. Ces changements vont dans le sens de la précarisation de la position du salarié dans l'entreprise mais aussi hors de l'entreprise: comment obtenir, dans de telles conditions, un crédit ou un bail? La rupture conventionnelle (par accord des parties) ne permettra plus au juge de vérifier les causes de la cessation du contrat. En contrepartie, apparaît pour la première fois une certaine « portabilité » des droits, d'un emploi vers un autre, en matière de formation professionnelle et de couverture de

santé. Au total, la part nouvelle de flexibilité l'emporte nettement sur la part de sécurité.

● Les **régimes spéciaux de retraite** (qui permettaient un départ à la retraite plus tôt que dans le régime général, à la SNCF et à la RATP notamment) ont été réformés et de fait supprimés, alors que leur remise en cause avait joué un rôle déclencheur dans les mouvements sociaux de 1953 et de 1995. Le gouvernement y a mis le prix, sous forme de compensations rendant la réforme à peu près indolore pour les salariés actuels et reportant ses effets sur la fin de carrière des nouveaux embauchés. Les syndicats, et en particulier la CGT et FO, ne se sont pas « arc-boutés » pour défendre les régimes spéciaux, contrairement à ce qui s'était passé en 1995. On peut notamment penser que la CGT avait d'autres objectifs qui lui semblaient plus importants (défense du pouvoir d'achat) et ne voulait pas apparaître aux travailleurs du secteur privé comme défendant seulement certaines catégories du secteur public.

● La réforme du **régime général de retraites** se poursuit, conformément au calendrier de la première réforme Fillon qui se présentait comme l'étape initiale

AU SOMMAIRE

► **Politique sociale**
Réformes sociales: quel sens, quelles perspectives?
Michel Savy 9

► **Libertés**
De la politique de sécurité au contrôle social
Dominique Guibert 14

► **Laïcité**
Concevoir l'islam dans la laïcité
Philippe Jessu 18

► **Dom-Com Antillais,**
pouvons-nous encore espérer?
David Dahomay 23

► **Migrations**
Crise environnementale et mouvements migratoires
Françoise Dumont 27

ACTUALITÉ

Politique sociale

d'un processus de longue haleine. Comme on pouvait s'y attendre, elle se traduit par un allongement de la durée de cotisation donnant droit à une retraite à taux plein, actuellement portée à 41 ans. Cette exigence est contradictoire avec le comportement des entreprises, qui ont recours depuis longtemps aux mises en préretraite et raccourcissent plutôt qu'elles ne l'allongent la durée de la vie effectivement active. L'Etat a annoncé l'abandon des mesures encourageant ce comportement. Une réforme positive passerait par un réel effort de maintien de l'employabilité des «seniors», ce qui suppose à la fois une politique de formation tout au long de la vie (alors que l'accès à la formation continue est refusé aux salariés plus âgés) et une modification de l'organisation et du contenu même du travail pour en augmenter l'intérêt et en diminuer la pénibilité: une telle ambition est loin de l'approche comptable qui prévaut aujourd'hui et l'allongement de la durée des cotisations aura pour effet de diminuer le montant des retraites par augmentation des décotes.

Diversité des thématiques

- Le **service minimum** dans les transports collectifs, à assurer les jours de grève, a été établi, mais dans des formes suffisamment peu contraignantes pour éviter un conflit social sur ce thème. Certains membres de la majorité présidentielle le regrettent, et parlent d'un «service minimum minimum». La notion est en cours d'extension, avec les mêmes ambiguïtés, au service scolaire.
- L'**égalité de salaire entre hommes et femmes** a été fixée comme un objectif à court terme par la conférence sociale de novembre 2007. Mais il ne s'agit de remédier qu'à la «discrimination pure», de l'ordre de 7% des salaires alors que l'écart moyen entre hom-

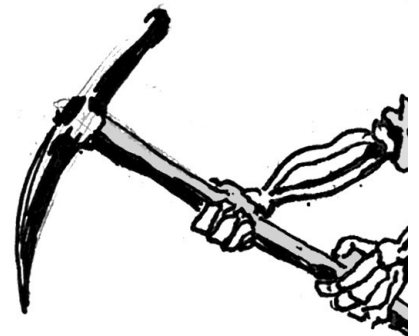
les organisations syndicales ont à la fois été sommées d'entrer dans un cycle de négociations dont elles ne pouvaient choisir ni les thèmes ni le rythme, et effectivement associées à l'élaboration de tous les projets, sans pour autant en approuver nécessairement les conclusions finales.

mes et femmes est de quelque 20%, faisant ainsi abstraction des différences de secteur d'emploi, de niveau de qualification et de taux de travail à temps partiel. Il conviendra d'observer si cet objectif modeste est atteint, étant entendu qu'une véritable politique d'égalité devrait agir de manière bien plus globale et précoce, dès l'orientation scolaire des jeunes filles en particulier. Sans relever de la négociation sociale, on note en outre que la réforme de la Constitution votée en juin par le Parlement mentionne que la loi «favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales». La question de l'effectivité des droits n'est pas nouvelle, ni propre à ce problème...

● La réforme du **temps de travail** et celle de la **représentativité des syndicats** se sont trouvées associées dans la même négociation et, *in fine*, dans la même procédure législative au Parlement. Peut-être fallait-il «globaliser» ces questions pour que des compensations d'un thème à l'autre se dégagent, permettant des alliances et aboutissant à un accord majoritaire final. Du côté de la réduction du temps de travail, après que le Président ait annoncé lors de ses vœux du nouvel an qu'il fallait sortir des 35 heures puis fait savoir que l'on n'avait pas compris ses propos (lapsus?), la position du gouvernement était de maintenir les 35 heures hebdomadaires comme durée de référence du travail, mais de remettre en cause les méthodes de fixation de la rémunération des heures supplémentaires et de leur contingentement en les renvoyant au niveau le plus local possible (négociations dans l'entreprise et, pourquoi pas, au niveau individuel) et non plus au niveau interprofessionnel ou de la branche.

Du côté de la représentativité syndicale, étaient remis à plat des critères qui ont eu force

C'est quand la retraite?



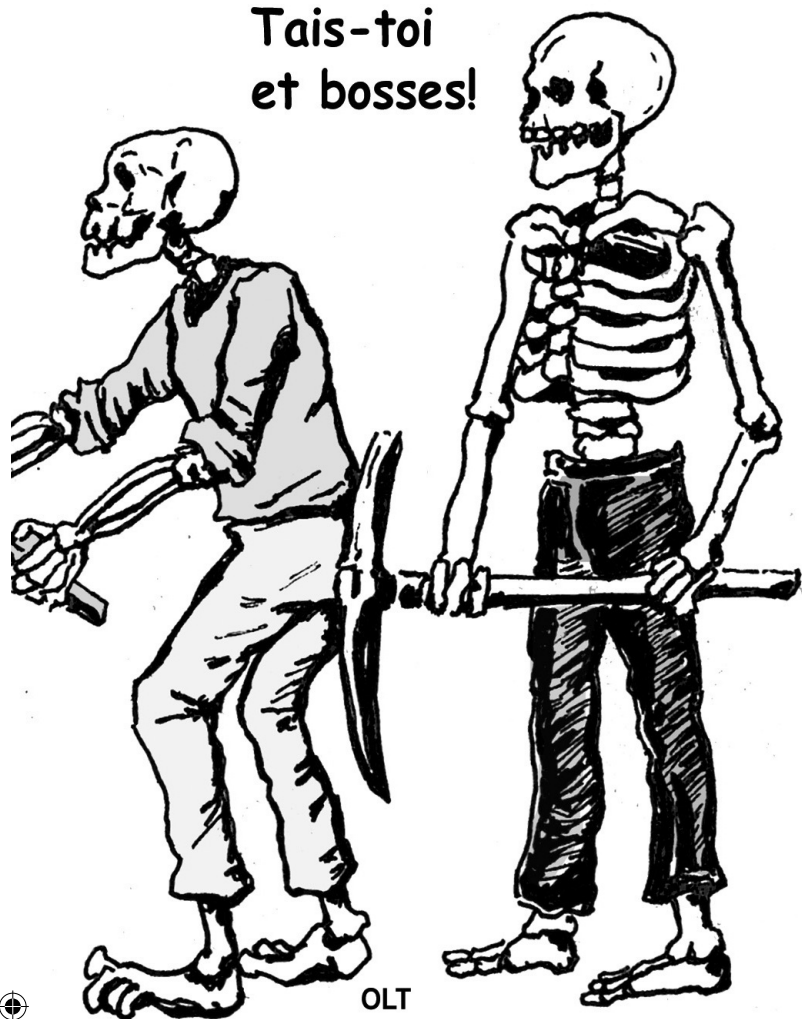
de loi depuis 1950 et ont ainsi réservé un statut «irréfragable» à cinq organisations (CGT, CFDT, FO, CFTC, CFE-CGC). L'idée est que c'est sur le terrain, et non a priori ou de manière figée, que se constate la représentativité des organisations. Les enjeux sont d'importance. D'une part, une organisation minoritaire ne devrait plus pouvoir signer des accords engageant toute une profession (un accord doit être approuvé par des organisations représentant au moins 30% des salariés et à condition que ne s'y opposent pas des organisations en représentant au moins 50%).

Un volume substantiel de changements

D'autre part, l'ouverture des critères devrait permettre à de nouveaux entrants de prétendre à la représentativité (Unsa, Solidaires, mais à condition qu'ils franchissent les seuils minimaux correspondants) et inversement remettre en cause la position



Tais-toi et bosses!



© OLIVIER LE TROUHER

de certaines des organisations actuelles.

Les négociations entre partenaires sociaux ont abouti sur les deux terrains. La durée du travail (volume d'heures supplémentaires et taux de rémunération) devait se négocier au niveau des branches professionnelles. La représentativité syndicale serait appréciée selon divers critères cumulatifs, en particulier l'audience établie à partir des élections professionnelles. Dans l'entreprise, les syndicats devront pour être reconnus recueillir au moins 10% des voix aux élections du comité d'entreprise ou de la délégation du personnel. Dans la branche, le taux fixé est de 8% (la CGC n'étant évaluée que dans sa capacité à représenter le collège des cadres). Le même taux vaut pour le niveau interprofessionnel. La « position commune » réunissant l'ensemble de ces conclusions a été signée par la CGT, la CFDT, la CGC et le Medef. Cet accord n'a pourtant pas été entériné par le

gouvernement, contrairement à la « règle du jeu » qui avait été fixée pour l'ensemble des négociations. Dans le projet de loi « pour la démocratie sociale et la réforme du temps de travail » que le gouvernement a transmis au Parlement, les termes relatifs à la représentativité syndicale ont été retenus, mais la négociation sur le temps de travail a été ramenée au niveau des entreprises et le champ de négociation élargi : la durée légale du travail reste fixée à 35 heures, mais les entreprises peuvent y déroger en négociant des accords touchant le contingent des heures supplémentaires (sans autorisation nécessaire de l'Inspection du travail), l'annualisation du temps de travail, le fixation du forfait-jours (qui peut même résulter d'une négociation individuelle « sur la base du volontariat »). Cette disposition n'est pas sans importance sur le fond, puisqu'elle établit une inversion de la hiérarchie des normes sociales : c'est désormais

Une réforme positive passerait par un réel effort de maintien de l'employabilité des « seniors », ce qui suppose à la fois une politique de formation tout au long de la vie et une modification de l'organisation et du contenu même du travail pour en augmenter l'intérêt et en diminuer la pénibilité.

l'accord d'entreprise qui prime, l'accord de branche ne valant que par défaut.

• La réforme de la **politique d'insertion**, avec le revenu de solidarité active (RSA) pour le retour à l'emploi et destiné aux ménages en situation de pauvreté, a connu une intéressante conclusion. Alors même que le dispositif était déjà en cours d'expérimentation dans plusieurs départements et montrait une certaine pertinence, la question de son financement restait en suspens, le gouvernement peinant à accorder à son promoteur, M. Hirsch, les moyens demandés pour sa généralisation. Il a longtemps été question d'en financer l'essentiel par redéploiement d'autres budgets publics (celui de la prime pour l'emploi -PPE) : les salariés modestes seraient ainsi venus au secours des plus pauvres. Avec son intelligence politique, le président de la République a annoncé sans préavis que le financement serait assuré par une taxe nouvelle sur les revenus financiers. Il réaffirme ainsi son souci de promouvoir la « valeur travail » et la justice sociale, prenant à contre-pied l'opposition de gauche (qui n'a pas besoin d'une nouvelle occasion de montrer sa faiblesse), la majorité parlementaire (qui se réclame du dogme de la baisse des prélèvements) et le patronat. Le montant de ce prélèvement (de l'ordre d'un milliard d'euros) reste cependant modeste par comparaison avec les avantages accordés naguère aux ménages les plus aisés par la loi Tepa. Pour les plus riches, cette nouvelle disposition sera même sans effet, le gouvernement maintenant le principe du « bouclier fiscal »!

Esquisse d'un bilan mitigé

Le train de réforme n'est pas achevé, le gouvernement affiche au contraire son opiniâtre volonté de poursuivre un mouvement irréversible. Les principaux chantiers à venir sont notam-



ACTUALITÉ

Politique sociale

ment: l'assurance chômage (le montant et la durée des indemnités, mais aussi le contrôle des chômeurs, qui ne devront plus refuser d' « offre raisonnable d'emploi »), la lutte contre la fraude sociale (les arrêts de travail indus), la formation professionnelle, etc.

Avec la RGPP (Révision générale des politiques publiques), la diminution des effectifs de l'administration d'Etat et le changement des statuts et des carrières des fonctionnaires, un autre chantier important est en cours. On observe déjà que les critères appliqués, dans l'Education nationale par exemple, sont essentiellement comptables, d'autant que l'état des finances publiques est mauvais, résultat d'un lourd héritage des gouvernements précédents mais aussi des décisions inconséquentes de celui-ci avec le paquet fiscal d'août 2007.

On constate aussi l'abandon du plan d'aide aux banlieues en difficulté, la baisse des investissements dans les HLM (que certains parlementaires ont tenté de dissimuler en introduisant l'accession à la propriété sociale dans le décompte des 20 % du contingent HLM de la loi SRU) et l'appel, largement incantatoire, au partenariat public-privé pour les investissements publics dans les infrastructures.

En un an, le volume des changements est substantiel. Il résulte d'une démarche systématique, probablement élaborée avant même l'arrivée au pouvoir du nouveau Président et où l'on peut voir l'influence de son conseiller social, M. Soubie. Dans ce mouvement, les organisations syndicales ont à la fois été sommées d'entrer dans un cycle de négociations dont elles ne pouvaient choisir ni les thèmes ni le rythme, et effectivement associées à l'élaboration de tous les projets, sans pour autant en approuver nécessairement les conclusions finales. Peut-on en esquisser le bilan, sachant que de telles modifica-

Il faut concevoir une organisation sociale, nationale et européenne, où efficacité économique et solidarité sociale ne seront pas contradictoires mais mutuellement nécessaires.

* Avec les contributions d'Yves Bucas-Français, Michel Dreyfus, Yves Durrieu, Dominique Guibert, Claude Katz, François Reynaud (membres du groupe de travail « Economie, travail et droits de l'Homme » de la LDH).

(1) Claude Katz en fit l'analyse détaillée au groupe de travail et a publié cette réflexion dans *Hommes & Libertés* n° 141 (« Flexisécurité à la française », p. 15).

tions législatives ne portent leurs effets qu'à terme? Ce bilan - provisoire donc - est relativement nuancé.

D'une part, on n'a pas assisté à une « révolution conservatrice » détruisant le droit social et humiliant les syndicats. Certains politiciens de la majorité auraient certainement souhaité que M. Sarkozy soit le Thatcher français, allant au bout d'une logique de libéralisation du marché du travail. Tel n'a pas été le cas, les syndicats ont au contraire été systématiquement considérés comme des partenaires nécessaires, même si le contrat de confiance initial (le gouvernement s'étant engagé à reprendre à son compte les accords entre partenaires sociaux) n'a pas été respecté dans la négociation sur le temps de travail. Symboliquement, les 35 heures demeurent la durée légale du travail (et ne sont donc pas « démantelées »). Elles sont qualifiées d'acquis social sur lequel on ne revient pas, même si dans les faits les dispositions protectrices de la loi Aubry sont contournées. Par ailleurs il n'est pas exclu qu'à terme le changement des règles de représentativité déclenche une recomposition du paysage syndical et renforce les organisations les plus puissantes, à vrai dire bien faibles en comparaison de leurs homologues de plusieurs pays d'Europe.

D'autre part, les évolutions vont à peu près toutes dans le même sens. Sous l'étiquette de la souplesse, de la lutte contre les carcans réglementaires, elles affaiblissent les garanties des salariés face à leur employeur, dans un rapport de force constitutivement asymétrique: allongement de la période d'essai et facilitation de la rupture du contrat de travail, recul poursuivi du champ du contrat à durée indéterminée avec l'introduction du contrat de mission (si les CDI couvrent encore la majorité des salariés, les formes précaires de contrat



© CONSEIL DE L'UE

représentent aujourd'hui 70% des embauches), facilitation des heures supplémentaires et flexibilité du temps de travail (annualisation, augmentation du plafond dans la fixation du forfait-jours), etc.

Continuité ou rupture du système ?

Ces évolutions poursuivent celles engagées par les gouvernements précédents pour un allègement de la protection sociale, censée faciliter l'adaptation des entreprises à la conjoncture d'une concurrence internationale de plus en plus vive et, ce faisant, augmenter l'activité et donc l'emploi. Sous cet angle macro-économique, les résultats sont mauvais (sans même évoquer le coût social de la précarité) : après un recul provisoire (dû au mécanisme démographique de départ à la retraite de classes d'âge plus nombreuses que celles qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail), le taux de chômage augmente. Dès avant la crise financière, le taux de crois-

Une économie fondée sur un droit du travail de plus en plus flexible n'a pas de performances supérieures à celle à laquelle elle succède... Prétendant à « une culture du résultat », le président de la République devrait en tirer les conséquences et changer d'orientations.

sance a diminué et risque maintenant de devenir négatif. Le déficit du commerce extérieur s'aggrave : l'appareil productif est en mauvais état. La loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (Tepa), en vigueur depuis l'été 2007, montre ses effets négatifs : en période de stagnation, elle vise les travailleurs ayant déjà un emploi et dissuade de nouvelles embauches. Les finances publiques sont durablement plombées par le « paquet fiscal » qui a inauguré le quinquennat, les déficits publics ne reculent pas et vont exploser avec le financement public du secteur bancaire en difficulté. Il faut à nouveau constater qu'une économie fondée sur un droit du travail de plus en plus flexible n'a pas de performances supérieures à celle à laquelle elle succède... Prétendant à « une culture du résultat », le président de la République devrait en tirer les conséquences et changer d'orientations.

Ces changements s'inscrivent-ils dans un projet politique et social de longue haleine ? Certains le regretteraient-ils, le système social n'a pas été bouleversé par les décisions déjà acquises, pourtant importantes et couvrant un vaste champ. Le gouvernement a choisi une démarche d'adaptation plus que de rupture. La flexibilité s'est accrue, tandis que l'on glisse vers une individualisation croissante de la protection sociale. Et au-delà ? Certains, tel le sociologue Robert Castel, s'inquiètent des conséquences de changements plus profonds qui tendraient à culpabiliser les inactifs (en stigmatisant les « chômeurs volontaires » et les « assistés ») au nom de la « valeur travail » et à les pousser à accepter des formes dégradées d'emploi. Incapable d'assurer une situation de plein emploi, notre système social pousserait ainsi à une situation de pleine activité, dans laquelle une part des salariés ne trouveraient ni les revenus suffisants pour vivre décemment (avec l'augmentation du nombre

de travailleurs pauvres) ni une position encadrée par un droit et une protection suffisants : avec la précarité, le retour de l'« insécurité sociale » conduit à la dégradation du statut de travailleur et, finalement, de la qualité de citoyen.

Un tel scénario pessimiste est pertinent en ce qu'il désigne un avenir possible, mais il n'est nullement prédictif et peut au contraire inviter à se mobiliser pour qu'il ne se réalise pas. Si l'on critique ici la politique de l'équipe au pouvoir, l'insuffisance des programmes des partis d'opposition en matière économique et sociale est malheureusement patente. Le récent succès de la manifestation unitaire des syndicats, le 29 janvier, ouvre-t-il une phase nouvelle, tandis que la crise financière et économique se confirme et s'aggrave ? Dans une période aussi troublée, nos grands principes ne sont pas seulement des valeurs abstraites, ils peuvent orienter l'action. Il convient aujourd'hui de substituer les critères du développement durable (avec des investissements rentables fondés sur la croissance de l'économie réelle et de l'emploi, l'amélioration de la compétence et de l'employabilité de la main d'œuvre et le respect de l'environnement) aux spéculations à courte vue ruineuses pour la société et, in fine, pour les capitalistes eux-mêmes. Il faut concevoir une organisation sociale, nationale et européenne, où efficacité économique et solidarité sociale ne seront pas contradictoires mais mutuellement nécessaires, où l'accent sur la formation et la recherche permettra une phase d'industrialisation inédite, où le développement durable ne sera pas seulement une formule creuse : les points de repère ne manquent pas pour élaborer des propositions politiques de long terme conformes à notre souci d'universalité, d'indivisibilité et d'effectivité des droits. ●

