



PIERRE

CAHUC

ANDRÉ

ZYLBERBERG

Les réformes ratées
du président
Sarkozy

Champs actuel

Extrait de la publication

PIERRE CAHUC ANDRÉ ZYLBERBERG

Les réformes ratées du président Sarkozy

Le 6 mai 2007, Nicolas Sarkozy était élu président de la République. Son programme promettait le changement à une France réputée irréformable. Trois ans plus tard, des domaines aussi sensibles que les retraites, le contrat de travail, la représentativité syndicale ont fait l'objet de lois, ou de protocoles d'accord, sans anicroche notable. Nicolas Sarkozy serait-il en train de réussir là où ses prédécesseurs ont échoué ? Un examen minutieux des réformes entreprises prouve que la réalité est tout autre.

En s'attachant à quelques cas particuliers – réforme des régimes spéciaux de retraite de la SNCF, d'EDF et de la RATP, « modernisation » du marché du travail, réforme des taxis, hausse du pouvoir d'achat, défiscalisation des heures supplémentaires... – et en retraçant le cheminement tortueux qui mène des intentions aux résultats, cet ouvrage effectue une plongée salutaire dans les failles de notre système politique et permet de comprendre pourquoi la méthode choisie par Nicolas Sarkozy, mêlant conciliation et volonté d'étouffement, a échoué.

Pierre Cahuc est professeur à l'École Polytechnique, chercheur au CREST et membre du Conseil d'analyse économique.

André Zylberberg est directeur de recherches au CNRS, membre du Centre d'économie de la Sorbonne et de l'École d'économie de Paris. Ensemble, ils ont écrit *Le Chômage, fatalité ou nécessité ?* (Champs-Flammarion, 2005) qui a été récompensé par de nombreux prix.

« Il ne s'agit pas d'un pamphlet entaché d'antisarkozysme primaire mais d'une analyse économique très détaillée. [...] La démonstration est d'autant plus crédible et percutante. » (*Libération*)

Préface inédite, 2010.

En couverture: portrait de Nicolas Sarkozy
© Lebon/Gamma/Eyedeo

Flammarion

editions.flammarion.com

LES RÉFORMES RATÉES DU PRÉSIDENT SARKOZY

Des mêmes auteurs

- Pierre Cahuc, *La Théorie des négociations salariales, des fondements microéconomiques aux implications macroéconomiques*, Economica, 1991.
- Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Économie du travail. La formation des salaires et les déterminants du chômage*, De Boeck, 1996.
- Pierre Cahuc et Pierre Granier (éd.), *La Réduction du temps de travail, une solution pour l'emploi ?*, Economica, 1997.
- Pierre Cahuc, *La Nouvelle Microéconomie*, La Découverte, 1998.
- Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le Marché du travail*, De Boeck, 2001.
- Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Microéconomie du marché du travail*, La Découverte, 2003.
- Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Labor Economics*, MIT Press, 2004.
- Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil, *Productivité et emploi dans le tertiaire*, La Documentation française, 2004.
- Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le Chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion, 2004 ; rééd. « Champs », 2005.
- Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité ; vers une Sécurité sociale professionnelle*, La Documentation française, 2005.
- Pierre Cahuc et André Zylberberg, *The Natural Survival of Work. Job Creation and Job Destruction in a Growing Economy*, MIT Press, 2006.
- Pierre Cahuc et Yann Algan, *La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Éditions Rue d'Ulm, collection du CEPREMAP, Paris, 2007.
- André Zylberberg, *L'Économie de partage : une solution pour l'emploi ?*, Éditions du CNRS, 1989.
- André Zylberberg, *L'Économie mathématique en France (1870-1914)*, Economica, 1990.

Pierre CAHUC
André ZYLBERBERG

LES RÉFORMES RATÉES
DU PRÉSIDENT SARKOZY

Champs *actuel*

© Flammarion, Paris, 2010, pour la préface.
© Flammarion, Paris, 2009, pour la première édition.
ISBN : 978-2-0812-3802-2

Extrait de la publication

SOMMAIRE

<i>Préface (2010)</i>	9
<i>Introduction</i>	23
Première partie : Vaincre le chômage	39
<i>Chapitre 1.</i> La modernisation du marché du travail : vive la retraite à 57 ans !	41
<i>Chapitre 2.</i> Représentativité des syndicats : le jackpot pour la CGT et la CFDT	67
Deuxième partie : Augmenter le pouvoir d'achat.	95
<i>Chapitre 3.</i> Hep taxi !	97
<i>Chapitre 4.</i> Les bonnes affaires de la grande distribution	125
Troisième partie : Réhabiliter le travail.....	157
<i>Chapitre 5.</i> Heures supplémentaires : travailler pareil en gagnant plus	159
<i>Chapitre 6.</i> La peau de chagrin du rSa	181
Épilogue : Changer de méthode	213
<i>Annexes</i>	229
Principales lois évoquées dans le livre	229
Programme présidentiel de Nicolas Sarkozy	234

PRÉFACE

En mars 2009, nous avons dressé un constat d'échec des réformes économiques et sociales réalisées pendant les dix-huit premiers mois du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Pour une large part, c'était la méthode qui était en cause. Elle consistait à ouvrir simultanément un grand nombre de chantiers afin de noyer les opposants potentiels sous un déluge de dossiers (*l'étouffement*), tout en concédant discrètement, et souvent dans l'opacité la plus totale, des avantages substantiels si la résistance se faisait trop forte (*la conciliation*). En bout de course, il ne restait qu'un affichage médiatiquement présentable de pseudo-réformes dont les groupes de pression les plus influents étaient les principaux bénéficiaires au détriment de l'intérêt collectif et au prix d'un accroissement du déficit public. C'est une logique clientéliste qui a scellé l'échec des réformes des dix-huit premiers mois du quinquennat de Nicolas Sarkozy.

Plus d'un an après, et donc au terme de trois années de mandat, devons-nous amender notre jugement ? Nous ne le croyons pas. Bien au contraire, l'année écoulée a été plutôt riche en réformes ratées qui sont venues confirmer notre diagnostic. Dans le domaine

économique et social, au cours de cette période, deux lois particulièrement importantes se sont ajoutées à la liste ouverte en mai 2007 : elles portent sur la formation professionnelle et sur la taxe carbone. Deux échecs lourds de conséquences.

Le président-de-la-République-qui-aime-le-sport

Mais commençons par un épisode en apparence anecdotique, survenu à la fin de l'année 2009, qui illustre bien la fidélité de Nicolas Sarkozy à sa méthode. Depuis la loi Lamour de 2004, les clubs de sport professionnel jouissent du privilège d'être exemptés de charges sociales sur 30 % de la rémunération brute versée à leurs joueurs au titre de l'exploitation collective de leur image. À l'heure actuelle, ce dispositif concerne 1 444 sportifs professionnels : 657 footballeurs, 625 rugbymen, 142 basketteurs et 20 joueurs de handball. En abaissant fortement les charges sociales, le « Droit à l'image collective » (DIC) devait permettre aux clubs professionnels d'augmenter les rémunérations de leurs joueurs afin de les retenir sur le territoire national.

En février 2009, la Cour des comptes, dans son rapport annuel, demande la suppression de ce mécanisme, estimant que l'exonération des charges sociales coûte entre 25 et 30 millions d'euros par an à l'État. La crise aidant, cette demande de la Cour des comptes est entendue par le gouvernement mené par François Fillon, qui propose de mettre fin au « Droit à l'image collective » dès le 30 juin 2010 alors que la disparition de ce dispositif était initialement prévue pour le 30 juin 2012. Le Parlement entérine cette mesure au mois de

novembre 2009, à l'occasion du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

Une vaste opération de lobbying commence alors. Dans un entretien accordé au journal *Le Monde*, le président de la Ligue professionnelle de football, Frédéric Thiriez, agite la menace d'une grève et en appelle directement au président de la République qui « lui au moins connaît et aime le sport ». Une délégation composée de Frédéric Thiriez, de Jean-Pierre Louvel, président de l'Union des clubs professionnels de football et de Jean-Michel Aulas, président de l'Olympique Lyonnais, est reçue à l'Élysée le mardi 1^{er} décembre. Le président-de-la-République-qui-aime-le-sport trouve très vite une solution pour effacer la méchante humeur de ses visiteurs d'un soir. Il suffit de neutraliser la loi votée par le Parlement ! D'emblée, Nicolas Sarkozy promet que les futurs collectifs budgétaires prévoient jusqu'en juin 2012, date initiale de la disparition du « Droit à l'image collective » sur laquelle les contrats des joueurs sont calés, que le fonds d'aide au développement des PME disposera d'une enveloppe annuelle supplémentaire de 25 millions d'euros dans laquelle les clubs professionnels pourront puiser pour compenser le manque à gagner du « Droit à l'image collective ». En d'autres termes, le « Droit à l'image collective » sera bien supprimé... mais pas les avantages financiers qu'il procurait à ses bénéficiaires !

Les dirigeants du sport professionnel, qui ont l'habitude de jouer les prolongations, vont avoir droit à quelques gratifications supplémentaires. Nicolas Sarkozy leur annonce ainsi que la hausse prévue de 5 % à 5,5 % de la taxe dite Buffet sur les droits de télévision sera abandonnée. Soit un bonus de 4 millions d'euros

détourné de son objet initial qui était la lutte antidopage. Par ailleurs, le chef de l'État promet qu'il sera versé 150 millions aux douze villes candidates à l'organisation de l'Euro 2016 de football... même si la France n'en obtient pas l'organisation ! Dans son discours prononcé le 21 décembre 2009 lors de l'Assemblée générale de la Ligue de football professionnel, Frédéric Thiriez précise qu'il s'agit là d'un engagement du président de la République qui montre « que la modernisation de nos enceintes est véritablement devenue une priorité nationale ». Face aux groupes de pression menaçants, comme le note avec humour le journaliste Thomas Legrand, « Réformator » a vite fait de se transformer en « Distributor »¹, quitte à prendre le contre-pied de lois récemment votées par les parlementaires. Plus sérieusement, la logique clientéliste s'impose au détriment de la démocratie.

La réforme de la formation professionnelle

Si, en temps de crise, la modernisation de nos enceintes sportives devient une priorité nationale, la formation professionnelle, clef de voûte d'un fonctionnement efficace du marché du travail, mérite sûrement un traitement équivalent. Notre pays attend depuis longtemps une « vraie » réforme de la formation professionnelle. Des rapports émanant du Sénat, de la Cour des comptes ou du monde académique dénoncent régulièrement et unanimement son fonctionnement

1. Thomas Legrand, *Ce n'est rien qu'un président qui nous fait perdre du temps*, Paris, Stock, 2010.

aberrant. À travers des règles d'une complexité inimaginable, la formation professionnelle fait vivre un grand nombre de prestataires dont la qualité, voire l'honnêteté, restent souvent à démontrer. Surtout, le système se révèle profondément inégalitaire et d'une efficacité quasi nulle pour ceux qui en ont le plus besoin. Il a néanmoins une fonction qui le pérennise et bloque depuis longtemps toute réforme sérieuse : le financement des appareils syndicaux.

Ce financement est la conséquence de l'injonction faite à toute entreprise privée de dépenser chaque année une fraction de sa masse salariale, appelée « obligation légale »¹, dans des actions de formation professionnelle. Si elle ne le fait pas, cette obligation légale se transforme en une taxe qu'elle doit acquitter. En pratique, une fraction importante de l'obligation légale – la totalité pour les entreprises de moins de 10 salariés – doit être versée à des structures *gérées par les partenaires sociaux*, les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). La récolte des obligations légales représente une masse financière considérable. En 2007, derniers chiffres connus, elle s'est élevée à 5,6 milliards d'euros, alors que les entreprises privées ont dépensé près de 12 milliards d'euros pour leurs actions de formation professionnelle². Pas loin de la moitié du financement de la formation professionnelle des entreprises privées transite donc par les OPCA. En théorie, un OPCA s'apparente

1. 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises ayant au moins 20 salariés, 1,05 % de 10 à 19 salariés, 0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés.

2. Thierry Mainaud, « La dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage en 2007 », *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 49.2, Dares, décembre 2009.

à une mutuelle « d'assurance formation » qui devrait redistribuer les fonds récoltés vers ceux qui en ont le plus besoin, à savoir les salariés peu ou pas qualifiés. Mais ces derniers auraient besoin de formations longues et coûteuses qui sont rarement mises en œuvre, si bien qu'en pratique, la mutualisation fonctionne en sens inverse : les cotisations des petites entreprises, majoritairement composées de personnels faiblement qualifiés, contribuent à financer la formation du personnel déjà fortement qualifié des grandes entreprises.

Si les OPCA ont peu d'utilité pour les salariés les moins qualifiés, ils en ont beaucoup pour les appareils syndicaux représentant les employeurs et les employés. De par la loi, ces organisations ont en charge la gestion des OPCA... et la loi les autorise à récupérer 1,5 % du total des fonds prélevés auprès des entreprises. Avec une collecte globale de 5,6 milliards d'euros, les partenaires sociaux disposent ainsi potentiellement d'environ 84 millions d'euros par an qui servent à faire fonctionner leurs organisations¹. De plus, pour gérer les OPCA, les

1. La répartition de cette manne résulte d'un accord de 1996 entre tous les syndicats, qui n'a pas été modifié depuis cette date. Le total des 1,5 % des fonds collectés se répartit en deux tranches égales. Une première tranche de 0,75 % est destinée aux fédérations professionnelles de branche. L'autre tranche de 0,75 % revient aux confédérations selon la clé de répartition suivante :

- pour le collège salariés : 20 % pour chacune des cinq confédérations représentatives ;
- pour le collège employeurs : 57,5 % pour le MEDEF ; 32,5 % pour la CGPME ; 10 % pour l'UPA.

Ces chiffres sont extraits du rapport rédigé par M. Raphaël Hadas-Lebel, *Pour un dialogue social efficace et légitime. Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, Paris, La Documentation française, mai 2006. Il faut aussi noter que le 1,5 % est un plafond, les OPCA ne versent pas tous des

organisations syndicales d'employeurs et de salariés font appel à des personnes issues de leur rang et qui, *de facto*, se transforment en permanents ou semi-permanents de ces organisations. Les militants syndicaux logés dans les OPCA représentent ainsi une fraction importante des effectifs dont disposent les structures syndicales.

Le financement de la vie syndicale par ce genre de voies détournées et le plus souvent opaques a des effets dévastateurs sur la démocratie sociale. Dans une interview donnée le 27 mars 2008 au magazine *Challenges*, François Chérèque avait pointé le fait que la présence des syndicats dans la gestion des OPCA accréditait l'idée que « les syndicats se servent de ces organismes pour financer leur frais de structure » et il avait ajouté : « Il faut en sortir. » Visiblement, c'était aussi l'opinion de Nicolas Sarkozy qui, dans un discours prononcé le 18 septembre 2007, donc peu de temps après son investiture, avait déclaré : « Je sais bien que le débat sur la formation professionnelle pourrait achopper sur la question du financement du paritarisme. C'est une vraie question, mais je ne veux plus que ce soit un frein à la réforme. Aux partenaires sociaux, je veux dire que je suis prêt à discuter aussi, et sans tabou, du financement du paritarisme en même temps que nous discuterons de la formation professionnelle. » Au final, ni le financement du paritarisme (voir le chapitre 2 de ce livre et l'ouvrage de Dominique Andolfatto et Dominique Labbé¹), ni la

sommes à hauteur du plafond en faveur des organisations syndicales. C'est pourquoi, le chiffre de 84 millions que nous indiquons dans le corps du texte doit être regardé comme potentiel.

1. Dominique Andolfatto et Dominique Labbé, *Toujours moins ! Déclin du syndicalisme à la française*, Gallimard, septembre 2009.

formation professionnelle ne seront modifiés. L'affichage médiatique de résultats en trompe-l'œil masque à la fois les concessions faites aux groupes organisés et la régression par rapport à la situation antérieure. Comme pour bon nombre de projets de réformes examinés dans ce livre, qui heurtent les intérêts partisans, le chef de l'État va céder sur celui de la formation professionnelle. Il utilise toujours la même stratégie : il annonce qu'il transformera en loi tout accord auquel seront parvenus les partenaires sociaux¹. Mais pourquoi ces derniers décréteraient-ils la fin du système de l'obligation légale, alors qu'ils en sont les principaux bénéficiaires ? Pourquoi se priveraient-ils d'une manne financière si importante alors que la réforme du financement des organisations syndicales n'a jamais eu lieu ?

Sans surprise, l'Accord national interprofessionnel sur lequel s'accordent les partenaires sociaux le 7 janvier 2009 – et qui se retrouve quasi *in extenso* dans la loi « relative à l'orientation et à la formation professionnelle » publiée au J. O. du 25 novembre 2009 – ne modifie rien d'essentiel du système français de la formation professionnelle. En particulier, il conserve l'obligation légale dans son intégralité. En revanche, il ajoute une nouvelle structure, le Fonds de sécurisation des parcours professionnel (FSPP), à un édifice qui en compte déjà pléthore. Les partenaires sociaux assureront

1. Conformément aux dispositions de la loi dite de « modernisation du dialogue social » en vigueur depuis le 31 janvier 2007, tout projet de réforme concernant le domaine social – et la formation professionnelle en fait évidemment partie – doit être précédé d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux. Mais rien n'empêche le gouvernement de fixer des limites ou de faire savoir sur quoi il ne compte pas céder.

la gestion du FSPP dont les ressources proviendront de versements des OPCA. Le rôle du FSPP sera de « sécuriser les parcours des demandeurs d'emploi et des salariés potentiellement en difficulté sur le marché du travail ». En clair, la loi du 25 novembre 2009 crée un maxi-OPCA, baptisé FSPP, toujours géré par les syndicats salariés et patronaux et dont la seule spécificité nouvelle par rapport à tous les dispositifs existants sera de pouvoir s'intéresser aux parcours des demandeurs d'emploi. Quelques esprits chagrins ont bien fait remarquer que cette mission était déjà celle de Pôle Emploi (l'organisme né de la fusion des Assedic et de l'ANPE), sans compter qu'existe depuis le 10 avril 2009 un Fonds d'investissement social (FISO) doté de 3 milliards d'euros, piloté par les partenaires sociaux et des représentants des ministères concernés, et dont l'objectif est de « coordonner les efforts en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle [...] dans la lutte contre la crise » ! La multiplication d'organismes dont les missions se chevauchent et, qui plus est, dont les résultats ne sont jamais évalués, empêche de réguler efficacement le marché du travail au prétexte de faire vivre le paritarisme. La réforme de la formation professionnelle aurait dû s'inscrire dans une réforme d'ensemble de la démocratie sociale, qui aurait incité les syndicats à rechercher des adhérents plutôt que des postes et des financements opaques au sein de structures qu'ils n'ont pas forcément vocation à contrôler. Le chapitre 2 de ce livre esquisse les grandes lignes d'une telle réforme.

Le fiasco de la taxe carbone

La taxe carbone devait être une (pour ne pas dire « la ») grande réforme du quinquennat. En septembre 2009, lors d'une réunion à l'Élysée avec les députés UMP, Nicolas Sarkozy parle d'un « choix historique » qu'il compare à la « décolonisation », à « l'abolition de la peine de mort » et à la « légalisation de l'avortement ». On ne pouvait placer la barre plus haut.

Le principe de la taxe carbone – de son vrai nom Contribution climat énergie (CCE) – est simple : tout acteur de la vie économique (entreprise, administration ou particulier) qui consomme de l'énergie émettrice de CO₂ est soumis à un impôt proportionnel à sa consommation. Quand Nicolas Sarkozy devient président de la République, la taxe carbone n'existe pas, mais la France n'est pas un territoire totalement vierge en matière de fiscalité écologique. Depuis 2005, il existe un « système européen des quotas d'émission ». En 2009, près de la moitié des émissions de CO₂ d'origine industrielle sont soumises à ce dispositif où chaque entreprise se voit attribuer *gratuitement* un quota d'émission de CO₂. Chaque entreprise peut échanger une partie de son quota sur un marché où le prix est fixé par l'équilibre de l'offre et de la demande. À la fin de l'année 2009, le prix de la tonne de CO₂ se situait aux alentours de 15 euros¹. On peut regretter le caractère gratuit de l'octroi des quotas qui prive l'État de ressources financières. Mais le système

1. À l'heure actuelle, lorsque les émissions d'une entreprise dépassent la somme composée de son quota initial et des droits à polluer acquis sur le marché, elle doit s'acquitter d'une amende de 100 euros par tonne excédentaire.

européen des quotas d'émission n'en demeure pas moins un dispositif qui incite les entreprises à réduire leurs émissions de CO₂. Par ailleurs, la gratuité de l'attribution des quotas disparaîtra progressivement à partir du 1^{er} janvier 2013. Introduire une taxe carbone dans notre fiscalité nécessite donc qu'elle cohabite avec le système européen des quotas d'émission.

Nicolas Sarkozy définit les contours de la taxe carbone à l'occasion d'un discours très médiatisé sur la « stratégie de la France dans la lutte contre le réchauffement climatique », prononcé le jeudi 10 septembre à Artemare dans l'Ain. Il annonce que le prix de la tonne de CO₂ sera fixé à 17 euros – ce qui représente 4,5 centimes par litre de diesel, 4,1 centimes par litre d'essence, 4,5 centimes par litre de fioul domestique et 0,31 centimes par KWh de gaz naturel. Des chiffres en réalité forts modestes. La commission d'experts présidée par Michel Rocard, qui avait planché sur le sujet, préconisait un prix de départ nettement plus élevé, de 32 euros la tonne. Dans le discours d'Artemare, Nicolas Sarkozy précise que les entreprises couvertes par le système européen de quotas d'émissions ne seront pas soumises à la taxe carbone. Il suit en cela l'avis de la plupart des spécialistes qui privilégiaient cette solution dès lors que ce système existe depuis 2005 et qu'il incite effectivement les entreprises à réduire leur consommation d'énergie. En revanche, ces mêmes spécialistes préconisaient que les secteurs non concernés par le système européen des quotas d'émission soient soumis intégralement et uniformément à la taxe carbone. Le président de la République ne va pas les suivre sur ce point. Il annonce ainsi qu'il faudra trouver des « aménagements » pour certains secteurs gros consommateurs d'énergie

comme l'agriculture, la pêche et les transports, dont la compétitivité pourrait, selon le chef de l'État, être mise en péril par la taxe carbone. À l'évidence, les habituels lobbys et groupes de pression ont déjà beaucoup travaillé en amont et leurs menaces ont été jugées suffisamment crédibles pour envisager des exonérations qui, *in fine*, se révéleront très substantielles.

Or pour être efficace, la taxe doit être la même pour tous. Tous les acteurs de la vie économique doivent être incités de la même manière à réduire leur consommation d'énergie émettrice de CO₂. Cette règle du « prix unique » n'est pas incompatible avec une redistribution des recettes de la taxe carbone, par exemple sous forme d'un « chèque vert » alloué forfaitairement à chaque ménage ou d'un crédit d'impôt¹. Par ailleurs, cette règle du prix unique a l'avantage d'être parfaitement transparente, ce qui n'est pas le cas des nombreuses subventions concédées par la puissance publique selon l'état du rapport de force avec les groupes de pression.

Dès lors que le président de la République avait ouvert la voie à de nombreux passe-droits, l'Assemblée nationale et le Sénat, qui ont en leur sein des parlementaires « bien informés » et porte-paroles attitrés des principaux lobbys, ont tout naturellement ajouté quelques exonérations supplémentaires avant l'adoption finale du projet de loi de finances qui eut lieu le 18 décembre 2009. Par exemple, ont été exonérés les ménages connectés à un « réseau de chaleur », c'est-à-dire à un système de chauffage central au niveau de leur ville. Les HLM sont

1. Voir Katheline Schubert, *Pour la taxe carbone, op. cit.* ; et Christian Gollier et Jean Tirole, « Taxe carbone : de Charybde en Scylla ? », *Les Échos*, 6 janvier 2010.

N° d'édition : L.01EHQN000456.N001
Dépôt légal : mai 2010

