

Bilan Raffarin, édition n°2**Jean-Pierre Raffarin, « kamikaze du Medef » ?**

Il y a plus d'un an le RAI publiait un premier bilan de l'action de J.P. Raffarin à Matignon : « tout est à eux », disions nous alors. Depuis les mobilisations sociales et les résultats des consultations électorales ont largement confirmé notre analyse : les gouvernements Raffarin, I, II ou III, mènent une politique au service d'intérêts particuliers, comme aucun gouvernement n'a osé le faire en France dans les décennies récentes. Dans quasiment tous les domaines de l'action publique ils ont entrepris de saper systématiquement les bases de l'Etat social, en complète contradiction avec les attentes de la population et au mépris des circonstances de l'élection de J. Chirac en avril-mai 2002 avec 83% des suffrages.

Avec ce 2^e « Bilan Raffarin », le RAI souhaite reconstituer la cohérence de la politique menée depuis deux ans par ces gouvernements issus du 21 avril et du 6 mai 2002. Loin de viser une réduction de la « fracture sociale », l'action de J.P. Raffarin à l'instigation de J. Chirac est la juxtaposition de déclarations ronflantes sur la cohésion sociale, et d'innombrables mesures qui fragilisent les plus fragiles et aggravent les inégalités. Ce mensonge permanent, les électeurs l'ont sévèrement sanctionné lors des récentes élections régionales et européennes. Pourtant rien ne semble devoir arrêter ce gouvernement : tout se passe comme si J.P. Raffarin, en kamikaze du Medef, avait décidé de terminer le « sale boulot » - la privatisation en cours d'EDF n'étant pas le moindre - avant de passer la main à un successeur mieux en mesure de préparer pour la droite les élections de 2007. Depuis ses débuts, toute la politique économique et sociale de J.P. Raffarin sert les seuls intérêts de sa clientèle, pour l'essentiel le petit, moyen et grand patronat français, et les couches supérieures du salariat ou indépendantes. En même temps qu'il multiplie les cadeaux à sa clientèle, ce gouvernement déploie une démagogie sécuritaire pour montrer à la « France d'en bas » qu'il s'occupe des « vrais » problèmes, c'est-à-dire de cette insécurité si soigneusement montée en épingle par les grands médias lors de la campagne électorale de 2002. C'est pourquoi ce gouvernement multiplie les boucs émissaires : immigrés, prostituées, Roms, consommateurs de cannabis ou filles voilées (quoi qu'on pense du débat sur la laïcité à l'école) sont autant de cibles faciles qui permettent de détourner l'attention des conséquences de ses politiques sociales.

Libéralisme, clientélisme et caporalisme sont les trois ressorts de l'action gouvernementale. Avec une mesquinerie et un aveuglement parfaitement symbolisés par le refus de rien concéder au mouvement des chercheurs – porteur d'une conception de l'intérêt général - alors qu'on arrosait les buralistes qui défendent becs et ongles leur rente tabagique. Le Réseau d'Alerte sur les Inégalités propose ici un décortiquage des initiatives prises par le gouvernement Raffarin dans différents domaines clés de son action économique et sociale : la fiscalité, l'emploi, la santé, l'éducation, l'immigration, l'insertion, le chômage, le logement.

Dans le domaine de la fiscalité, ce qui domine est l'obsession de réduire l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales. La France n'hésite pas à braver les sacro-saints seuils de Maastricht en dépassant allégrement les 3% du PIB pour le déficit public, du moment que cela permet de réduire les impôts et taxes acquittés par les entreprises et les riches particuliers. Les dépenses collectives, les droits sociaux sont systématiquement rabaissés, comme dans le cas de l'assurance-maladie ou de l'indemnisation du chômage. Dans le domaine de l'emploi, c'est la flexibilisation du travail et des contrats, ainsi que le

développement des « petits boulots » dans le secteur privé, qui sont privilégiés comme « remède » au chômage. M. Raffarin ose même prétendre qu'une amnistie des capitaux évadés frauduleusement permettra d'en faire revenir une partie et de créer des emplois. Quant à M. Sarkozy, il a imaginé de favoriser la transmission défiscalisée du patrimoine des riches personnes âgées à leurs enfants et petits enfants, soit-disant pour « relancer la consommation ». Comment prendre au sérieux une seconde de telles initiatives ? Jusqu'où ira le cynisme de ces gouvernants ?

Le RAI vient de publier son **Baromètre** des inégalités et de la pauvreté (le Bip 40), qui montre qu'après un répit dans les années 1999 à 2001, la fracture sociale a recommencé à s'élargir dans notre pays à partir de 2002. Dans tous les domaines étudiés les initiatives prises par le gouvernement Raffarin peuvent en effet se caractériser par quelques constantes : accroître les privilèges des privilégiés, flatter les préjugés des couches moyennes salariées ou indépendantes, réduire les droits sociaux des couches populaires et précarisées pour les « inciter » au travail. Rien d'étonnant à ce que les inégalités s'accroissent à nouveau, même si J.L. Borloo veut mettre en scène la fibre sociale de ce gouvernement en annonçant prochainement un plan de cohésion sociale.

Nous n'avons nullement l'ambition d'être exhaustifs ; ainsi nous ne reprenons pas l'analyse, déjà maintes fois faite par le mouvement social, de la contre-réforme Fillon sur les retraites imposée au printemps 2003 malgré de puissantes mobilisations. Cette lutte a su poser la question du partage des richesses, en montrant que le financement des retraites n'était pas un « fardeau insupportable » pour la Nation mais posait la question de l'accroissement de la part du salaire, direct et socialisé, dans la richesse créée annuellement dans ce pays. Cette question du partage de la richesse est aujourd'hui encore au cœur des enjeux de la réforme de l'assurance-maladie comme de la politique fiscale ou de l'indemnisation du chômage. Tous les discours savants des économistes néo-libéraux sur les lois d'airain de l'économie ne sauraient nous le faire oublier : la politique est avant tout une affaire de choix et de priorités. Ceux de ce gouvernement sont largement rejetés par l'opinion publique, on comprend mieux pourquoi en se référant au bilan qui suit.

Fiscalité, financement de la protection sociale : les contribuables aisés et les entreprises toujours à la fête

La fiscalité demeure un enjeu majeur de la définition et de la nature du contrat social. C'est pourquoi la loi de finances, en 2004 comme les années précédentes, permet une éclairante mise à jour des intérêts privilégiés par le Gouvernement.

La baisse des impôts doit être resituée dans la problématique plus large de la baisse généralisée des prélèvements obligatoires. Car même si ils ne sont pas de même nature, les impôts et les cotisations sociales ont pour objet le financement de la protection sociale (santé, retraite...), des biens et des services publics, donc de droits sociaux sources de cohésion et d'équité.

Les impôts constituent une contribution commune. Il n'est jamais inutile de rappeler : l'article 13 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen stipule que " pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés ". Les cotisations sociales, elles, constituent un salaire socialisé. Parties intégrantes de la masse salariale, elles permettent une mutualisation des ressources salariales afin de financer les dépenses de santé, famille, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles.

Dans la logique des engagements pris lors des élections présidentielle et législative, le Gouvernement Raffarin poursuit une politique de baisse sensible des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales). Il n'y a pas là de rupture : les différents Gouvernements qui se succèdent depuis 15 ans mettent tous en œuvre le même type de politique, organisant ainsi un affaissement de la place et du rôle des politiques publiques :

- Laurent Fabius avait mis en œuvre en 1998 un important plan triennal de baisse de l'impôt sur le revenu.
- Les exonérations accordées aux entreprises au titre des lois Aubry relatives à la réduction du temps de travail étaient d'un niveau comparable à celles de la loi Fillon.
- La " prime pour l'emploi " constitue, dans les faits, une forme d'impôt négatif réduisant d'autant les ressources publiques

Les dispositions fiscales dérogatoires, dont l'importance, le coût, et l'inefficacité ont pourtant été démontrés dans le 21^{ème} rapport du Conseil des impôts (2003), voient leur périmètre et leur importance s'accroître. Elles sont notamment mises au service d'une réorientation de l'épargne vers une épargne mobile, par nature plus risquée. La création du Plan d'épargne retraite populaire, à l'heure de la baisse de la rémunération du livret A et de la suppression du Plan d'épargne populaire, est à cet égard éclairante.

Par de telles réformes, on tente de remettre en cause l'une des bases essentielles du contrat social français, le principe de la socialisation partielle du salaire.

CSG, exonérations, prime pour l'emploi : nouveaux reculs du salaire socialisé

A terme, dans l'optique libérale, les salariés ne devraient être rémunérés que lorsqu'ils sont directement productifs. Pour le reste, les entreprises seraient exemptées de toute contribution, et ce serait à l'Etat de financer et de verser des prestations aux chômeurs, retraités, malades, etc.

De nombreuses réformes mises en place par différents gouvernements de sensibilités politiques pourtant différentes s'inscrivent dans cette logique. Ainsi la CSG : avec un produit de 62 Mds d'euros en 2001, elle représente aujourd'hui un prélèvement nettement plus important que l'impôt sur le revenu (53 millions d'euros en 2001). Elle est assise à 88 % sur les revenus du travail (salaires, traitements, retraites, pensions) et seulement pour environ 10 % sur les revenus de l'épargne. La CSG a aujourd'hui totalement remplacé la part salariée des cotisations sociales pour la maladie et la famille.

De même les exonérations de cotisations sociales : la loi Fillon sur « l'assouplissement des 35 h » de 2003, dans la même logique que les lois Aubry, organise de nouvelles exonérations. Les politiques publiques de l'emploi s'inscrivent toujours dans la logique d'une diminution du « coût » du travail, sans aucune exigence en termes de créations d'emploi, ni même désormais de réduction du temps de travail. Pire encore, la loi Fillon « récompense » les entreprises qui avaient mené la guérilla contre la réduction du temps de travail et refusé de passer à 35 h, en leur attribuant des exonérations particulièrement avantageuses. Le coût total des exonérations Aubry + Fillon est de près de 18 Milliards d'euros en 2004.

La prime pour l'emploi est une forme d'impôt négatif, dont l'objectif essentiel est de lutter contre les « trappes à inactivité ». Selon cette conception, l'écart entre les revenus d'activités et les minima sociaux serait trop faible pour inciter les chômeurs à reprendre un emploi. L'idée consiste donc à accorder à ceux qui travaillent un complément de revenu afin de rendre le travail « plus attractif ». Cette mesure va en fait dans le sens d'une déresponsabilisation des entreprises du point de vue de la situation de l'emploi et des salaires. La responsabilité première du chômage appartiendrait aux chômeurs, qui, sur la base de comparaison entre les niveaux des rémunérations et des minima sociaux, refuseraient de reprendre une activité professionnelle !

La prime pour l'emploi peut apparaître à des familles de salariés mal rémunérés comme un ballon d'oxygène. Pourtant elle constitue surtout une véritable machine de guerre contre le Smic. Le patronat réclame la fin de toute politique des salaires au profit d'une politique des revenus. Dans ce projet le patronat fixerait de manière totalement libre le niveau des salaires, l'Etat ayant alors pour responsabilité d'assurer l'existence d'un revenu minimum. L'Etat verserait alors un « complément de rémunération » qui viendrait s'ajouter au salaire versé sous la forme d'un impôt négatif du type « prime pour l'emploi ».

Dés lors, on comprend mieux pourquoi le Gouvernement Raffarin, non seulement ne remet pas en cause la mécanique de la prime pour l'emploi, mais entend même la renforcer. La Loi de Finances 2004 revalorise ainsi la PPE, laquelle bénéficie à 8,5 millions de personnes. Cette revalorisation est même une des « mesures-phare » du gouvernement, pour atténuer l'impact jugé négatif de la baisse de l'Impôt sur le revenu qui apparaît comme un « cadeau aux riches ». Mais il ne s'agit ici que d'affichage : elle est pourtant bien inférieure aux montants annoncés (500 millions d'euros). Exclusion faite des mesures d'acompte (une avance de trésorerie) et de revalorisation indexée sur la hausse des prix (hors tabac) et des salaires ; le relèvement des taux de la PPE, qui seul, résulte d'une décision politique nouvelle, ne porte, en réalité, que sur 80 millions d'euros. Il y a un abîme du discours aux réalités.

Le devenir de la PPE est en jeu : le gouvernement songe à la mensualiser, voire à l'intégrer dans la fiche de paie. La vraie nature de la PPE apparaît dans toute sa dimension : en faire un palliatif à la hausse des salaires aux frais des contribuables, et favoriser, de fait, les « trappes à pauvreté » contre lesquelles le gouvernement prétend lutter.

Les baisses de l'impôt direct avantagent toujours plus les mêmes

Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les nouveaux dispositifs fiscaux adoptés sous l'égide de F. Mer et que N. Sarkozy va bien sûr reconduire. En premier lieu l'impôt sur le revenu : tous les gouvernements qui se sont succédés depuis quinze ans – Balladur, Juppé, Jospin, Raffarin – ont procédé à des baisses significatives des impôts et notamment de l'impôt sur le revenu. La nouveauté (?) est la remise en cause de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune, au nom (il faut le voir pour le croire !) de la lutte pour l'emploi...

Ces réductions de l'impôt s'inscrivent dans un contexte marqué par le dogme libéral selon lequel les prélèvements obligatoires seraient trop élevés en France, et l'impôt progressif sur le revenu en particulier, taxant les citoyens les plus dynamiques, serait un frein à l'innovation et à l'esprit d'entreprise. Trop d'impôt tuerait l'impôt ! T. Piketty a pourtant montré dans " Les Hauts Revenus en France au XXème siècle / Inégalité et redistribution ", que la réduction de l'IR n'a pas d'effet pour la relance de la consommation. En outre, son étude montre qu'un accroissement de l'impôt sur le revenu n'a pas d'effet négatif sur la base taxée et donc sur les rentrées fiscales : de façon systématique, une hausse du taux marginal d'imposition se traduit par une hausse équivalente et durable des recettes de l'Etat.

Pourtant ces dernières années l'impôt sur le revenu n'a cessé d'être attaqué. Ainsi, en juin 1996, le plan Juppé de réforme de l'impôt sur le revenu organisait la diminution sur une période de 5 ans du taux maximum marginal d'imposition qui devait passer de 56,8 % à 47 %, une première baisse de 25 milliards de l'impôt sur le revenu. La réforme ne fut pas poursuivie... Mais en septembre 2000, le plan Fabius organisait sur une période de 3 ans une baisse de l'impôt sur le revenu de 120 milliards de francs. Les taux marginaux d'imposition des différentes tranches du barème progressif étaient diminués, de 3,5 points pour les deuxième et troisième tranches; de 2,5 points pour les quatrième et cinquième tranches; de 1,5 pour les sixième et septième tranches.

Les mesures adoptées depuis 2002 ont abaissé les taux du barème de l'impôt sur le revenu. Dans le cadre du collectif budgétaire de 2002, une baisse de 5 % de l'IR à payer pour 2002 a été décidée, suivie en 2003 par une nouvelle baisse de 1 % de l'IR au titre de la loi de finances 2003. Le projet de loi de finances pour l'année 2004 comporte une nouvelle baisse de 3 % cette fois-ci, pour un coût de 1,8 milliard d'euros. Rappelons que le candidat Chirac s'est engagé à diminuer l'impôt sur le revenu de 30% entre 2002 et 2007, et a récemment confirmé son intention.

La majorité s'attaque frontalement à la progressivité et s'appuie sur une conception étriquée d'une fiscalité dont le but serait le financement d'une poignée de missions régaliennes, sans considération de justice sociale. Au nom de la neutralité économique, la redistribution et l'action économique de l'Etat sont donc remises en cause, la fiscalité étant l'instrument essentiel au service d'une minorité de ménages aisés et des entreprises.

En réalité, seul un impôt progressif permet la réduction des inégalités sociales en organisant la redistribution des richesses produites et détenues. Pourtant, alors que les inégalités sont importantes dans notre pays et ne cessent de se creuser, c'est cet impôt progressif qui ne cesse d'être attaqué. Ces mesures fiscales profondément inégalitaires servent en fait, les intérêts de la " France d'en haut ".

Il faut rappeler que près d'un ménage sur deux, ne paye pas d'impôt sur le revenu, ne bénéficiera donc pas de la baisse d'impôt. Seuls les ménages disposant de revenus suffisants, et donc payant l'impôt, bénéficieront de la baisse. La Cour des comptes, dans son rapport d'exécution budgétaire de l'année 2002, a ainsi montré que les 10 % des ménages les plus aisés avaient bénéficié de 69 % de la baisse de 5 % décidée pour l'année 2002. De fait, les baisses successives de l'IR ont augmenté la propension à épargner des ménages aisés, mais n'ont pas augmenté la capacité de consommer des contribuables peu ou pas imposables. La baisse de l'impôt sur le revenu ne sera donc pas favorable à la croissance économique ni à l'emploi, mais seulement aux placements financiers des couches aisées.

L'impôt de solidarité sur la fortune est lui aussi allégé, dans le cadre de la " Loi pour l'initiative économique ". La méthode a été également éprouvée dans d'autres lois, toutes votées durant l'été 2003, qui comportent des dispositifs fiscaux (Loi d'orientation pour l'outre-mer, Loi urbanisme, habitat et construction, Loi rénovation urbaine) pour un coût global de 430 millions d'euros sur 2004 dont le bénéfice est, de facto, réservé aux ménages aisés.

Il serait plus efficace de baisser les prélèvements obligatoires pesant plus lourdement sur les revenus moyens et modestes, à commencer par la taxe sur la valeur ajoutée : cette proposition de rééquilibrage des fiscalités directe et indirecte a été développée dans le manifeste fiscal du Rai.

Une autre fiscalité est possible

* Il faut réhabiliter l'impôt sur le revenu en tant qu'impôt progressif qui tend à réduire les inégalités en organisant la redistribution des richesses et des revenus produits et détenus -1% de la population détient aujourd'hui 20 % du patrimoine...10 % de cette même population détient plus de 50 % du patrimoine...-.

* Pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu, il faudrait notamment :

- modifier l'assiette de cet impôt composée pour l'essentiel -environ 80 % de l'assiette- par les revenus du travail : salaires, traitements, retraites, pensions.
- imposer moins le facteur travail et plus le facteur capital. Les revenus du capital, de l'épargne doivent être imposés dans le cadre du barème progressif de l'impôt sur le revenu.
- donc abroger la technique du prélèvement libératoire. Il faut aussi mettre fin à la technique de l'avoir fiscal dont le coût budgétaire a été évalué par la loi de Finances 2000 à 14 milliards de francs.
- Enfin, il est nécessaire de remettre à plat les multiples exonérations et abattements existants et de réexaminer la mécanique inégalitaire du quotient familial.

L'impôt doit être réhabilité dans ses différentes finalités, parmi lesquelles le financement des politiques publiques indispensables à la construction du lien social et de la cohésion sociale par la satisfaction des besoins fondamentaux des citoyens, de même que la lutte contre les inégalités par la redistribution des richesses et des revenus.

Enfin, le mouvement social devra développer une véritable réflexion sur les enjeux du projet de loi organique relatif à la décentralisation qui ne sera pas sans incidence sur la transformation et l'évolution des finances publiques locales.

Dans une première approche et dans le cadre d'une fiscalité de l'Etat en diminution, nous pouvons légitimement craindre que l'Etat transfère des compétences sans organiser, de manière parallèle, des transferts de financement. Un tel mécanisme pourrait alors générer différentes conséquences : une augmentation significative de la fiscalité locale, des externalisations et privatisations de missions de service public... A l'opposé de telles évolutions, il paraît fondamental de travailler à des propositions de transformation des finances locales sur la base des principes suivants : démocratie, développement des activités et de l'emploi, justice sociale, autonomie financière des collectivités et intervention publique plus efficace.

Politique de l'emploi :

libérer les entreprises et mettre les pauvres au travail !

A l'heure où nous bouclons ce bilan, on ne connaît pas encore les orientations de J.L. Borloo concernant la politique de l'emploi. Mais il y a fort à parier qu'elle se situera dans la continuité de MM. Fillon et Raffarin, qui avaient deux priorités : " libérer " les entreprises, et " inciter " les chômeurs à reprendre un emploi, de préférence... n'importe lequel. Il s'agit de répondre aux revendications du Medef qui souhaite pouvoir plus facilement les emplois à très bas salaires et mauvaises conditions de travail que les entreprises proposent dans le bâtiment, le tourisme, la restauration..., et pour lesquels les candidats ne se bousculent pas toujours au portillon.

Au total le gouvernement a liquidé des instruments d'incitation ou de création directe d'emplois qui avaient montré une relative efficacité (surtout les 35 h et les emplois-jeunes) pour un pari très risqué sur la création, spontanée ou aidée, d'emplois par les entreprises privées. Le gouvernement a accepté une forte hausse du chômage en 2003-2004, espérant que l'emploi repartira ensuite grâce aux mesures " d'assouplissement " du marché du travail, " d'allègement " du coût du travail et " d'incitation " des chômeurs au travail. Tout indique que ce pari sera perdu.

Tout pour la liberté d'entreprendre

La première manifestation de cette priorité a été le coup d'arrêt à la réduction du temps de travail. La loi Fillon du 19 décembre 2002 bloque définitivement le passage à 35 heures pour les petites entreprises (moins de 20 salariés), et permet aux grandes entreprises qui le veulent de revenir aux 39 heures, voire de les dépasser. Les grandes entreprises n'ont pas remis en cause les accords de RTT signés, et peu de branches ont renégocié leurs accords. Mais l'extension du contingent annuel d'heures supplémentaires, de 130 à 180 heures, autorise en fait les entreprises à faire travailler jusqu'à 39 h 25 par semaine, au prix d'une majoration infime de 10 % pour les heures sups dans les entreprises de moins de 20 salariés.

La deuxième orientation consiste à faire basculer les aides à l'emploi du secteur non marchand aux entreprises privées. Ainsi les emplois jeunes ont été supprimés (ou plutôt les contrats arrivant à leur terme ne sont pas remplacés). Les CES et CEC sont soumis au régime maigre (leur nombre a chuté de 40 000 en 2003). En revanche le CIE, qui offre des exonérations pour l'embauche d'un chômeur de longue durée par une entreprise, a été rendu encore plus attractif pour les patrons : il a fortement progressé à la fin 2003 et début 2004. Le " contrat jeune en entreprise " veut soutenir l'embauche des jeunes de 16 à 22 ans qui n'ont pas le bac, pour une durée indéterminée, au moins à mi-temps : l'entreprise bénéficie d'une exonération totale des charges patronales pendant les 2 premières années et de 50% la troisième année. Le gouvernement affirmait vouloir créer ainsi 250 000 emplois, mais cet objectif est loin d'être atteint : moins de 200 000 contrats ont été signés, et la plupart l'auraient été sans les exonérations.

Enfin ce basculement des aides à l'emploi vers le secteur privé est parachevé par la création du RMA (revenu minimum d'activité) : destiné aux titulaires du RMI depuis plus d'un an, il s'agit d'un sous-contrat de travail, quasiment gratuit pour les entreprises : elles payent le Smic horaire quelle que soit la qualification du salarié, mais reçoivent le montant du RMI et ne versent de cotisations sociales que sur la différence entre le RMI et le Smic. Le RMAste gagnera, lui, en contrepartie de son travail, moins de 2 euros de l'heure de plus que sa seule allocation. Il lui faudra 80 ans de cotisation pour se constituer une retraite à taux plein... Le RMA non seulement réduit le coût du travail à des niveaux historiquement sans précédent depuis au moins un siècle ; mais dans le cadre du PARE-PAP l'UNEDIC va exercer une pression forte sur les titulaires du RMI pour qu'ils acceptent les emplois au rabais ainsi proposés...

Chômeurs " pas tous paresseux mais... " responsables de " l'extrémisme " !

Ces réformes (dont l'impact sur les chômeurs est détaillé plus loin) ne visent pas simplement à réaliser des économies budgétaires. L'objectif est explicitement idéologique. Le Monde révèle qu'« à l'origine, l'idée de faire des économies sur le dos des chômeurs en fin de droits est venue - il faut le souligner - non pas de Matignon ou de Bercy, mais des services de M. Fillon. Le ministre des affaires sociales l'a d'ailleurs revendiqué haut et fort, faisant valoir que cette réforme répondait moins à une logique d'économie budgétaire qu'à une question de doctrine » (L. Mauduit, Le Monde du 5/11/2003).

Ces attaques participent en effet aux politiques de culpabilisation voire de criminalisation de la pauvreté. Il s'agit certes de discipliner les salariés en place, en rognant encore leurs revenus de remplacement. Mais surtout, il s'agit de faire pression sur les chômeurs pour qu'ils acceptent sans rechigner les emplois dégradés et souvent dégradants que les entreprises proposent. Bien sûr on ne prétend pas que tous les chômeurs sont des feignants, mais... "Il ne s'agit ni de stigmatiser les chômeurs comme étant tous paresseux ni de les considérer toujours comme de simples victimes. Mais certains se sont installés dans l'assistance, inconsciemment souvent, consciemment parfois. Ceux qui travaillent beaucoup et ont des revenus modestes ne le comprennent pas. C'est une des causes de la montée des extrémismes. Il faut faire en sorte que les systèmes d'indemnisation soient mieux adaptés aux besoins des chômeurs et plus incitatifs", (F. Fillon, Le Monde du 14 octobre 2003). Et si les chômeurs privés de leurs droits devenaient " extrémistes " ?

Formation continue : un accord interprofessionnel unanime... mais préoccupant

L'accord interprofessionnel sur la formation professionnelle continue, mis en œuvre dans le cadre de la loi " Fillon " votée par l'Assemblée Nationale en novembre 2003 : toutes les organisations syndicales l'ont signé au motif qu'il représentait un " plus " par rapport à la loi de 71 , la CGT y voyant même la première pierre de la nouvelle " sécurité professionnelle " qu'elle appelle de ses vœux pour contrer une précarité qui s'accroît.

Pourtant plusieurs points sont inquiétants :

- la « grande avancée » de l'accord est la reconnaissance d'un droit individuel à la formation (DIF), que tout salarié peut faire valoir auprès de son entreprise : mais ce droit n'est que de 20 h de formation par an, ce qui suppose qu'il s'agira d'actions courtes de développement de compétences, strictement adaptées aux objectifs et aux besoins de l'employeur et du patronat local, et absolument pas de formation réalisée dans la perspective d'une promotion sociale ;
- une bonne partie de la formation devra s'effectuer en dehors du temps de travail, ce qui est une manière de revenir sur les 35 h
- la rémunération de ce temps ne sera pas du salaire mais une indemnité, inférieure à ce que l'on perçoit et ne fera pas l'objet de cotisations sociales . Pourtant le contrat de travail n'est pas suspendu, le lien de subordination existe toujours ; comme dans le cas du RMA on a donc un contrat de travail sans salaire !
- un « passeport formation » sera attribué à chaque salarié, où figureront les descriptions de chacun des emplois qu'il a occupé au cours de sa carrière, des formations suivies, des « compétences mises en œuvre dans le cadre de ces emplois », des décisions de formation prises à l'issue des entretiens individuels... bref, un parfait outil de contrôle et d'évaluation des personnes, en particulier à l'embauche.

La " réforme " du dialogue social : renards libres dans poulailler libre

L'Assemblée Nationale a adopté le 4 mai 2004 une loi " Fillon " qui révolutionne la négociation collective en France. Traditionnellement, les accords d'entreprise devaient respecter les règles négociées par la branche professionnelle ; les accords de branche, eux, devaient être compatibles avec les accords interprofessionnels (signés par les confédérations syndicales et le Medef) ; ces accords interprofessionnels devaient eux-mêmes être conforme à la loi. Cette " hiérarchie des normes " est complètement renversée par la loi du 4 mai 2004. Désormais, les accords de branche peuvent déroger aux accords interprofessionnels, sauf si les signataires au niveau national l'interdisent explicitement. De même les accords signés au niveau de la branche peuvent parfaitement être violés par des accords

d'entreprise, sauf si l'accord de branche l'interdit explicitement. Seuls les salaires minima et la protection sociale complémentaire de branche ne pourront être réduits par des accords d'entreprise. Mais la durée du travail, les congés, les indemnités de licenciement, les heures supplémentaires, tout pourra être renégocié à la baisse au niveau de l'entreprise, voire même de l'établissement, là où les patrons peuvent exercer le chantage à l'emploi le plus direct sur des syndicats souvent très faibles, parfois même complaisants.

En outre la loi ouvre la possibilité aux patrons de négocier des accords avec les élus du personnel (Comités d'entreprise ou délégués du personnel) sans passer par une représentation syndicale. Quand on sait que dans de nombreuses entreprises sans syndicat, c'est le patron qui désigne les candidats aux élections professionnelles, il y a de quoi s'inquiéter sur les " accords " qui seront ainsi signés ! Ce n'est pas le contrôle prévu par une lointaine " commission paritaire de branche " qui sera de nature à rétablir l'équilibre entre le patron et les salariés...

Code du travail : les prochains mauvais coups

Le gouvernement Raffarin a commencé en envoyant un message clair aux chefs d'entreprise : licenciez tranquilles. Le 19 décembre 2002 le Parlement a " suspendu " les principales mesures de la loi de modernisation sociale laborieusement adoptée début 2002 par la gauche plurielle. Il s'agissait notamment des mesures qui imposaient de disjoindre l'examen des causes économiques du plan de suppressions d'emplois et celui des mesures prises pour limiter les licenciements (" plan social "). Les " patrons voyous " dénoncés par J. Chirac ont donc trouvé leur inspiration au sommet...

Bien sûr il ne s'agissait que d'un apéritif. La " simplification du code du travail ", comme s'intitule le rapport rédigé par De Virville (secrétaire général de Renault), va figurer en bonne place dans prochaine loi " pour la cohésion sociale " . Le rapport De Virville en a ébauché les grandes lignes.

La presse a retenu de ce rapport la proposition du " Contrat de mission " : un CDD de 3 à 5 ans pour des salariés très qualifiés embauchés sur un projet. Vieille revendication patronale, il s'agit d'une étape de plus dans la banalisation de la précarité, étendue à des catégories relativement épargnées jusqu'ici. Mais le rapport contient bien d'autres perles : ainsi il propose que des commissions " d'experts " en droit social puissent toiletter le Code du travail ou adapter des lois sans intervention parlementaire. Il suggère de raccourcir à deux mois les délais de contestation des accords collectifs par des non signataires, et d'instaurer une " règle de prescription de dix ans pour les actions indemnitaires " : en clair, pour réclamer l'indemnisation d'un cancer professionnel, mieux vaudra s'en rendre compte rapidement... Il prévoit de faciliter le travail " indépendant " au lieu du salariat, de " simplifier " les structures de représentation du personnel, d'allonger à 4 ans leur mandat (histoire qu'on perde l'habitude de voter dans les entreprises ?). Etc... Sous des aspects d'apparence technique, le rapport prévoit une multiplicité de réformes qui renforceront la " sécurité juridique " pour les entreprises et accroîtront en conséquence l'insécurité économique pour les salariés.

Indemnisation du chômage : à l'avant-garde de la régression

Les décisions prises à l'encontre des chômeurs à l'automne 2003 sont d'une ampleur inégalée : on pourrait dire qu'il s'agit du plus grand "plan de licenciements" jamais connu dans ce pays. Le jeu cumulé des réformes de l'Unedic, de l'ASS et du RMI concerne près d'1 million de personnes dont les allocations, donc leurs moyens de vivre (ou de survivre...) auraient dû être supprimées dans les deux ans à venir. Il aura fallu l'électrochoc du 28 avril pour que Jacques Chirac admette qu'il fallait "suspendre" la réforme de l'ASS. Il a fallu un an de luttes acharnées pour que les intermittents du spectacle arrachent des concessions non au Medef et à la CFDT mais au gouvernement. Et ce n'est que grâce à leur combativité que certains "recalculés" ont vu leurs droits rétablis par les tribunaux, ce qui a contraint le gouvernement à revenir sur la rétroactivité des mesures de réforme de l'Unedic. Malgré ce répit, la réforme de l'Unedic reste en vigueur, et chômeurs et Rmistes demeurent en première ligne dans l'offensive menée contre les salariés. Car on aurait tort de croire que la frontière est étanche entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas, entre ceux qui ont des allocations et ceux qui n'en ont pas, entre ceux qui ont encore un logement et ceux qui n'en ont pas ... De tout temps, les chômeurs ont été le terrain d'expérimentation des régressions sociales.

Les régressions de l'année 2003 viennent approfondir le mouvement engagé sous l'impulsion du Medef lorsque ce dernier avait initié le chantier de la "refondation sociale".

Unedic 2000 : "refondation sociale" an I

L'accord Unedic de septembre 2000 avait cristallisé un affrontement important puisque pour le Medef, ce chantier était le premier de sa nouvelle "refondation sociale". Deux raisons expliquent le fait d'avoir imposé le Pare (Plan d'aide au retour à l'emploi) : - tenter de substituer le contrat à la loi : Pour le Medef, il faut que le contrat soit prédominant sur la loi. Dans le cadre du Pare, ce n'est plus le versement de cotisations et l'inscription d'un droit dans le code du travail qui ouvre le droit à toucher des allocations chômage, mais l'engagement de chercher activement un emploi. Le versement des allocations est quant à lui soumis à l'appréciation par les différentes institutions du comportement du demandeur d'emploi dans ses recherches. - imposer un "retour rapide à l'emploi" ce qui veut dire empêcher toute résistance quant aux conditions de l'emploi proposé.

Cette mise en œuvre du Pare et de son corollaire le Pap (devenu Pap/ND suite à la décision de l'Etat de fournir le même "service" à tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non par les Assedic) a plusieurs conséquences, dont nous ne mesurons qu'aujourd'hui l'ampleur : en 2003, 27% du budget de l'ANPE vient maintenant de l'Unedic qui se comporte comme un donneur d'ordre envers l'Etablissement Public. Les pratiques organisationnelles et professionnelles à l'ANPE ont subi de profondes modifications de ce fait : les actions proposées aux chômeurs dépendent de moins de moins de leurs besoins et de leur histoire individuelle et davantage des contraintes et des moyens accordés par l'Unedic. Cette contrainte devient particulièrement forte pour les formations dispensées aux chômeurs: les Assedic ont orienté le financement des formations en ne soutenant que les formations de moins de 6 mois. Il n'y a donc aucune possibilité de réelle reconversion dans un tel cadre, mais plutôt une formation rapide pour un retour rapide à l'emploi .

Quand on voit que le nouvel accord sur la formation professionnelle continue, signé entre le patronat et les 5 confédérations syndicales dites "représentatives" et repris dans la loi Fillon au Parlement en novembre 2003, fait lui aussi la part belle aux formations de stricte adaptation aux dépens de la qualification, et que les conseils régionaux qui sont en charge de la formation professionnelle dans le cadre de la décentralisation, sont tentés de suivre la même orientation, on peut légitimement se poser la question de la qualification de la main d'œuvre dans ce pays, au moment où les mêmes ne cessent d'expliquer que la qualité est le meilleur gage de la compétitivité dans le cadre de la globalisation !

L'accord de 2000 a été négocié alors que la situation budgétaire de l'Unedic était excédentaire et que la conjoncture semblait bonne, donc prometteuse du point de vue des recettes en matière de cotisations. Au lieu de prévoir une sorte de fonds de réserve pour faire face à des périodes moins fastes, les signataires, à l'instigation du patronat, se sont empressés de décider d'une baisse des cotisations à la fois salariales et patronales.

Unedic 2002 : la régression

L'embellie économique a été de courte durée, les finances du régime ont recommencé à se détériorer et, dramatisation aidant, la négociation de décembre 2002 a abouti à une remise en cause extrêmement sévère des droits des allocataires par le biais de la refonte des filières. Il s'agit en l'occurrence de réduire les durées de droits ouverts par rapport aux durées de cotisations exigées. Les affiliations les plus courtes (4 mois dans les 18 derniers mois) c'est-à-dire les salariés les plus précaires, n'ouvrent plus aucun droit, tandis que les autres catégories voient leurs durées d'indemnisation réduites de 25% à 30 % et même davantage pour certains chômeurs. Fait rarissime dans l'histoire du régime Unedic, la nouvelle réglementation devait s'appliquer de manière rétroactive : les chômeurs en cours d'indemnisation à la date de l'entrée en vigueur des nouvelles filières (1 janvier 2003) ont vu leurs droits recalculés à la baisse à partir du 1er janvier 2004.

Ceci n'avait pas échappé aux négociateurs mais surtout aux organisations de chômeurs qui avaient vivement protesté. La direction de l'Unedic avait totalement, et sans doute volontairement minimisé les effets annonçant le chiffre de 180 000 allocataires potentiellement concernés. En fait, de l'aveu même de la Direction des Etudes et Statistiques de l'Unedic en date du 28 mai 2003, ce sont plus de 850 000 chômeurs qui étaient destinés à être « recalculés », environ 300 000 dès le 1er janvier.

Les "éjectés" de l'Assedic

Les chômeurs exclus de l'indemnisation peuvent pour certains prétendre à l'ASS (Allocation Spécifique de Solidarité) versée par l'Etat . Pour y avoir droit, il faut avoir travaillé 5 ans dans les dix ans précédents (les périodes de chômage indemnisé ne sont plus prises en compte depuis la réforme Juppé de 1997), et avoir des revenus inférieurs à 949,20 euros par mois pour une personne seule, 1491,60 euros par mois pour un couple : l'ASS est un minimum social qui s'attribue en fonction des ressources du foyer, ce n'est donc pas un droit réellement individuel. Un peu moins d'un allocataire éjecté sur cinq s'est retrouvé à l'ASS en janvier 2004.

Moins « chanceux », beaucoup d'allocataires exclus de l'Assedic, qui ont pourtant travaillé les 5 ans requis, se sont vu refusé l'accès à l'ASS parce que les ressources de leur foyer dépassent le plafond autorisé. Ils n'ont pas non plus, pour la même raison, droit au RMI (Revenu Minimum d'Insertion). Pour avoir le droit au RMI il faut avoir plus de 25 ans (sauf si on a des enfants à charge) : les jeunes exclus de l'Assedic, s'ils n'ont pas droit à l'ASS, n'auront donc pas non plus droit au RMI. Comme l'ASS, le RMI n'est pas un droit individuel, il est soumis à des conditions de revenu du foyer qui ne doivent pas être supérieurs au montant du RMI, soit 362 euros par mois (les allocations Assedic ne sont pas prises en compte). En revanche il n'est pas demandé de références de travail antérieures. Mais au contraire de l'ASS, le RMI ne permet pas de valider des trimestres de retraite, ni de base, ni complémentaire. Environ un éjecté sur dix s'est retrouvé au RMI.

Finalement, les trois-quarts des exclus de l'indemnisation se sont vus supprimer toute allocation, alors que le Ministre Fillon avait affirmé que les exclus de l'Assedic se partageraient en 3 tiers égaux ! En octobre 2003, environ deux millions de personnes étaient indemnisées par les Assedic ; près du tiers des allocataires ont été exclus du fait du « recalcul ». Même si le Conseil d'Etat a annulé la rétroactivité de la réforme, celle-ci s'applique aux nouveaux chômeurs : il s'agit donc bien à terme d'une baisse d'un tiers de l'indemnisation du chômage, c'est-à-dire une dégradation considérable du niveau de vie des chômeurs et du rapport de force pour l'ensemble du salariat.

ASS et RMI : désengagement de l'Etat

Avec l'accord Unedic de 2002, on assiste donc à un transfert partiel du financement de l'indemnisation du chômage sur le budget de l'Etat : ASS et RMI. Mais le gouvernement veut continuer à baisser les impôts tout en réduisant les déficits...L'ASS était jusque fin 2003, une allocation accordée par périodes de six mois renouvelables sans limitation de durée. La réforme prévoyait que l'ASS serait accordée dans les mêmes conditions mais pour une période maximale de deux ans. Les chômeurs en cours d'ASS à la date d'entrée en vigueur de la réforme (le 1er janvier 2004) pourront bénéficier au total de trois ans, calculés à la date de la nouvelle vérification de leurs revenus. Au 1^{er} Juillet des dizaines de milliers de personnes sur les 450 000 en bénéficiant aujourd'hui auraient été exclues de l'ASS, si les élections régionales n'avaient ramené J. Chirac à un peu de raison.

En outre le gouvernement a décidé de transférer le RMI aux départements à travers une loi portant "décentralisation du RMI et création d'un contrat Revenu Minimum d'Activité". L'enveloppe correspondant aux Rmistes payés en 2003 a été transférée aux départements le 1er janvier 2004...en sachant que les exclus de l'Assedic et ceux de l'ASS vont venir grossir les rangs des bénéficiaires potentiels. L'immense avantage pour les privilégiés, c'est que la fiscalité locale, au contraire de l'impôt sur le revenu, n'est pas progressive bien au contraire, et est souvent plus lourde dans les communes où la population est pauvre !

Intermittents du spectacle, techniciens et artistes : ne payer la force de travail que quand elle produit de la valeur?

Ces annexes au régime général d'indemnisation du chômage existent respectivement depuis 1964 et 1969 . A chaque négociation d'une convention Unedic, elles sont sur la sellette, au motif qu'elles assurent une meilleure indemnisation à ceux qui en bénéficient et "coûtent cher" à tous. Comme pour les retraites, les signataires de l'accord de Juin 2003 assurent qu'ils ont "sauvé" un régime en perdition. Comme la refonte des filières pour tous les salariés, il s'est agi d'augmenter le nombre d'heures de travail requises pour ouvrir un droit moins long. Il n'y a plus de dégressivité des allocations mais le taux a chuté. La spécificité du régime des intermittents pose plusieurs questions valables bien au delà de ces stricts secteurs professionnels . Et en particulier celle-ci : quel est le temps qui est payé à travers le salaire ? Quel est le temps qu'il faut payer pour que la tâche exigée soit remplie ? Par exemple, pour les artistes et techniciens qui réalisent un concert, le régime des intermittents entérine le fait que ce n'est pas strictement le temps du concert qui doit être payé, mais le temps nécessaire à ce que le concert puisse avoir lieu. Entre deux concerts, les uns et les autres sont-ils au chômage ? en interruption d'emploi mais pas de travail ? Cette utopie patronale (ne payer la force de travail qu'au moment où elle produit de la valeur) définit l'essence du programme de la refondation sociale, qu'il faut analyser comme un projet social global...qui vise ni plus ni moins qu'à défaire ce que des décennies de luttes sociales avaient réussi à obtenir, à savoir une définition élargie du salaire.

"Remarchandisation" du travail

Tous les combats du siècle dernier témoignent de la volonté de conquérir des garanties qui "déconnectent" le salaire et le contrat de la précarité de la tâche et fassent porter à l'employeur et non au salarié le risque lié à l'organisation du travail et au marché. Contre le salaire à la tâche, à la pièce, c'est la mensualisation, contre l'embauche à la journée, c'est le CDI. Les régressions sociales du gouvernement Raffarin se situent à rebours de ce mouvement. La diminution des droits des chômeurs en constitue la face la plus visible. L'institution du RMA en renforce le sens: désormais, pour les Rmistes de "longue durée", plus de prestation sans contrepartie quasi-obligée en travail. Mais ce n'est pas pour autant que les Rmistes ainsi activés percevront un "salaire": les droits sociaux associés à ce nouveau type de contrat de travail dérogent très largement au droit commun.

De la même façon, avec l'accord interprofessionnel sur la formation professionnelle continue, mis en œuvre dans le cadre de la loi "Fillon" votée par l'Assemblée Nationale en novembre 2003, la

rémunération de ce temps ne sera pas du salaire mais une indemnité, inférieure à ce que l'on perçoit et ne fera pas l'objet de cotisations sociales.

Service public de l'emploi : la privatisation rampante a commencé

Pratique généralisée par le gouvernement Jospin, les rapports officiels se succèdent à un rythme accéléré pour préparer les esprits aux "nécessaires" régressions et tester les réactions des partenaires sociaux. MM. Marimbert et Balmory ont ainsi rendu récemment deux rapports portant sur le fonctionnement du système public de l'emploi, ANPE, UNEDIC etc... Pourquoi deux rapports ? On peut se le demander car ils mettent en avant la même priorité : le recours accru de l'UNEDIC et de l'ANPE à la sous-traitance auprès de prestataires privés, la mise en concurrence de l'ANPE avec ces prestataires (agences de placement ou d'intérim), le développement de "services payants" pour l'ANPE elle-même, bref, la privatisation rampante du service public de l'emploi. Le tout sous l'impulsion d'une "gouvernance" du système public de l'emploi coordonnée par l'Etat. Pourtant le rapport Marimbert critique la "complexité" du système, la "pluralité des opérateurs" et la "multiplication des réunions de coordinations" qui s'opèrent au détriment des services rendus aux chômeurs et aux entreprises. Mais faute de vouloir reprendre en main l'UNEDIC, pourtant en pleine dérive sous l'impulsion du Medef, le gouvernement choisit la fuite en avant dans la privatisation et la complexification d'un système déjà incohérent.

La petite originalité du rapport Marimbert est quand même de s'interroger sur les "difficultés persistantes" du contrôle de la recherche d'emploi, et le nombre anormalement bas à ses yeux (seulement 0,1% des chômeurs) des radiations pour absence de recherche effective d'un emploi. Il recommande de lutter efficacement contre les "véritables abus tout en évitant des amalgames injustes au détriment de la grande majorité des chômeurs". C'est le refrain habituel sur les "bons" chômeurs et les autres...

Le rôle pivot du service public, donc de l'ANPE en ce qui concerne le placement, reflète l'idée que le travail n'est pas une marchandise comme une autre, que l'Etat a une fonction de régulation dans l'allocation de la force de travail et le jeu du marché. La mise en concurrence du placement est le reflet d'une conception libérale du marché qui règle tout. Cette conception véhicule une représentation où les salariés sont vus comme des individus "libres" circulant sur des marchés pour en tirer le meilleur profit. Tous les individus ne sont pas pour autant aussi "libres". Le Gouvernement avait ainsi formé le projet de faire porter sur des travailleurs étrangers sans papiers la responsabilité individuelle de l'illégalité de leur emploi. Ce projet a avorté grâce à une mobilisation importante. Il traduit néanmoins le projet de ce gouvernement libéral: remettre en cause le fait que le rapport entre le salarié et son employeur est profondément inégalitaire, que le travail n'est pas une marchandise comme une autre mais un rapport social. C'est là tout le fondement du Code du Travail que le Gouvernement s'emploie à miner.

Politique d'immigration : l'obsession de la fraude¹

La dernière loi Sarkozy du 26 novembre 2003 amplifie la précarité des étrangers en limitant les conditions d'obtention de la carte de séjour de 10 ans et en "subordonnant l'octroi de la carte de résident à une condition d'intégration". Le lien entre stabilité du séjour et intégration se trouve ainsi inversé : l'intégration qui devait être depuis 1984, la conséquence d'un statut stable, devient un préalable. D'une part, plusieurs catégories d'étrangers n'auront désormais plus accès de plein droit à la carte de résident : membres de familles, parents d'enfants français, étrangers titulaires de la carte "vie privée et familiale". En particulier, les membres de la famille qui bénéficiaient d'un titre égal à celui ou celle qu'ils venaient rejoindre ne peuvent plus prétendre qu'à un titre de séjour d'un an, et il leur faudra attendre deux ans au moins pour demander une carte de résident. D'autre part, toute délivrance d'une première carte de résident est désormais subordonnée "à l'intégration républicaine de l'étranger, notamment au regard de sa connaissance de la langue française et des principes qui régissent la République française". Nul ne sait encore comment les préfetures interpréteront une formule aussi floue, susceptible de légitimer les pratiques les plus restrictives.

La loi se veut également un moyen de combattre l'immigration clandestine, et pose pour ce faire un ensemble de dispositions qui font de l'étranger un fraudeur a priori. A partir du moment où il demande un visa, il est suspect : ainsi l'attestation d'accueil est vérifiée de près, et accuse autant celui qui la reçoit que celui qui la rédige. Sous couvert de repérer les coupables et de chasser les fraudes, la loi crée un fichier des hébergeants dans chaque mairie. Le maire pourra ainsi facilement repérer les personnes trop hospitalières et, le cas échéant, refuser de valider le document.

Obsédé par la fraude, le législateur a également durci les conditions de séjour des conjoints de Français : ils devront désormais attendre au moins deux ans, au lieu d'un auparavant, pour acquérir une carte de résident ou pour demander à devenir français. La loi crée de surcroît un nouveau délit, celui de "mariage de complaisance" passible jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Au nom de la lutte contre les "paternités de complaisance", il est également mis fin à l'accès de plein droit à la carte de résident pour les parents d'un enfant français : ils devront désormais prouver deux ans de séjour régulier avant de pouvoir y prétendre et devront ensuite montrer qu'ils remplissent la condition d'intégration.

Dans ces conditions, il est clair que le droit d'asile ne pouvait rester indemne. La loi Villepin relative au droit d'asile, élaborée parallèlement à la loi Sarkozy sur l'immigration, organise également la précarisation du séjour et la déstabilisation de ceux qui fuient les persécutions. En premier lieu, elle limite encore un peu plus que les lois précédentes leur liberté de circulation : tandis que la Convention de Genève les met en principe "à l'abri de sanctions pénales du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier ...", les notions de "pays d'origine sûr" et "d'asile interne" neutralisent ce droit puisqu'elles visent à renvoyer les candidats à l'asile issus de pays considérés comme "sûrs" ou "partiellement sûrs". De plus, la nouvelle loi renforce le poids du ministère de l'Intérieur dans le domaine de l'asile. Enfin, elle remplace l'asile territorial, qui ne protégeait déjà qu'une pincée de requérants, par un "asile subsidiaire", donnant droit à un titre provisoire de séjour au lieu d'un statut stable. Ainsi se trouve rogné, petit à petit, ce qui faisait la différence entre un demandeur d'asile et un candidat à l'immigration.

Si la loi sur la Sécurité quotidienne concernait tous les résidents, la loi sur la Sécurité intérieure semble beaucoup plus discriminatoire car elle contient des dispositifs exclusivement réservés aux étrangers : ainsi, elle reconnaît au préfet une compétence en droit pénal, ce qui est totalement nouveau. Elle autorise le retrait d'un titre de séjour en raison d'une menace à l'ordre public. Le préfet pourra donc ainsi décider de poursuites, à la place du parquet. Ainsi, les prostituées sont d'abord des délinquantes et subissent donc les sanctions applicables en cas de criminalité, comme l'immigration irrégulière, alors que l'on aurait pu s'attendre à les trouver dans la catégorie des victimes.

¹ Pour une analyse détaillée voir l'excellent numéro spécial de la revue du Gisti : *Acharnements législatifs*, Plein Droit n°59-60, mars 2004.

Concernant l'accès au soin des étrangers sans papiers, le gouvernement a fait voter à la fin 2002 des textes qui remettent en cause leur accès à l'Aide médicale d'Etat (AME). Face à la mobilisation des associations il avait renoncé à publier les textes d'application. Il est revenu à la charge fin 2003. Les bénéficiaires de l'AME doivent désormais payer le "ticket modérateur" et le "forfait hospitalier". Ils doivent, pour se faire ouvrir des droits, répondre à un questionnaire policier qui leur demande de fournir des pièces (résiliation du bail de location dans le pays d'origine !!) qu'ils sont évidemment incapables de produire. Ils doivent apporter la preuve d'un séjour continu de 3 mois sur le territoire... Bref, les étrangers en situation précaire de séjour seront de fait exclus des soins. Non seulement c'est humainement odieux ; mais en période de renaissance des phénomènes épidémiques c'est dangereux pour la santé publique.

Cette entreprise de déstabilisation et de précarisation de l'immigration s'est accompagnée d'un discours médiatisé à l'extrême sur les injustices causées par la "double peine", cette forme de discrimination qui consiste, lorsqu'il s'agit d'un étranger, à ajouter à une peine de prison une mesure d'éloignement ou d'interdiction du territoire. Contrairement aux déclarations du ministre de l'Intérieur qui avait annoncé "l'abolition de la double peine", les modifications introduites par la loi Sarkozy sont de portée limitée. Certaines catégories d'étrangers ayant des liens avec la France sont en principe protégées (parents d'enfant français, conjoint de français ou étrangers résidant en France depuis l'âge de 13 ans) mais elles ne concernent qu'un petit nombre de personnes. L'interdiction du Territoire français peut toujours être prononcée pour environ 270 crimes et délits et l'expulsion peut toujours être décidée par l'administration ou être la conséquence directe d'une condamnation pénale.

L'Europe n'apporte elle non plus rien de positif aux immigrés: depuis le traité d'Amsterdam (1997) les pays ont souvent utilisé l'argument de l'harmonisation européenne pour justifier des politiques répressives, alors même que l'un des objectifs de l'harmonisation des politiques d'immigration était soit-disant de dépassionner la matière en l'extrayant du débat national. Le gouvernement français joue un rôle actif dans cette communautarisation des politiques d'immigration et d'asile: il a par exemple beaucoup contribué à l'adoption de la directive du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement ou encore à celle du 28 juin 2001 réprimant les transporteurs d'étrangers sans titre. Les décisions ainsi adoptées lui permettent ensuite de présenter tout durcissement de la législation française comme la traduction en droit interne de directives communautaires dont il est pourtant lui-même à l'initiative.

Politique du logement : privatisation et dérégulation du logement social

Dans un contexte de recrudescence de la crise du logement pour les ménages modestes (flambée des loyers, augmentation des expulsions, réduction de l'offre de logement, accentuation des démolitions, résurgence des bidonvilles...), le gouvernement met en œuvre des politiques aggravantes. Réduisant les budgets consacrés aux dépenses sociales du logement, tout en servant les intérêts des couches sociales aisées, le gouvernement entreprend de déréglementer le logement social, de réduire les allocations logement, les aides aux impayés de loyer

Un catalogue de mesures régressives ou de poudre aux yeux

* Le Gouvernement poursuit la dévalorisation des aides personnelles au logement, en 2002, 2003, et 2004 (1 milliard d'Euros d'économie), malgré la hausse généralisée des loyers et l'opposition du Conseil National de l'Habitat (regroupant les acteurs du logement). Cette décision ne pourra qu'entraîner un accroissement des impayés. Les aides au fonds de solidarité logement qui doivent prévenir les expulsions pour impayé de loyer sont aussi en baisse pour 2004 .

* la production de logements destinés aux ménages modestes est en baisse. En 2001, 49 000 logements sociaux de types PLA et " très social " ont été financés ; en 2002 environ 45 000 ont été produits et seulement 41000 ont été budgétés pour 2003. Depuis le début des années 50, le pays n'en a jamais aussi peu produit.

* les expulsions locatives sont en hausse depuis 2000, à tel point que J.L. Borloo a annoncé en mai 2004 son intention de réduire les expulsions pour impayés de loyer dans les HLM (environ 20% des expulsions). Mais les mesures annoncées ne sont pas encore effectives sur le terrain (c'est une affaire à suivre, l'annonce gouvernementale étant survenue dans un contexte de mobilisation sur ce sujet).

* le Gouvernement entend relancer le locatif privé et dépense plus pour accorder des crédits d'impôts aux hauts contribuables que des aides à la production de logements sociaux. L'amortissement de Robien est désormais ouvert aux investisseurs riches qui achètent un bien immobilier pour le louer à leurs enfants ou leurs parents.

* La loi Sarkozy a criminalisé les gens du voyage et les habitants des bidonvilles, qui, par nature, ne sont pas des occupants légaux. Cette mesure traduit une politique répressive plutôt que préventive, tandis que les besoins non satisfaits progressent .

Une politique du logement explosive

La politique du logement s'apparente plus à une dérégulation qu'à une construction. La Loi Borloo adoptée en 2003, prévoit le financement de 40 000 démolitions de HLM chaque année, et autant pour les réhabilitations (ce qui en réduit le nombre de moitié). Les logements démolis sont les logements HLM les moins chers, qui logent des ménages modestes. Aucune contrainte n'existe en ce qui concerne la qualité des relogements dont doivent bénéficier les locataires, ce qui autorise les bailleurs à les reloger dans des cités encore plus périphériques ou dans la barre voisine qui sera démolie un peu plus tard dans des explosions à grand spectacle. Les crédits de démolition (même montant que pour une réhabilitation) sont maintenant financés par le 1% patronal consacré au logement. La mise en œuvre est facilitée car l'accord préalable du Préfet a disparu.

Le logement social est quant à lui l'objet d'un traitement libéral accéléré : J.L. Borloo a permis le retour de l'actionnaire majoritaire dans le secteur des SA HLM, qui concerne la moitié du parc HLM. Ainsi, le

MEDEF prend le contrôle de près de la moitié des organismes (par le biais du 1% patronal), et les grandes sociétés se partagent le reste. Certains syndicats espèrent (encore) obtenir un peu plus que des strapontins aux CA des SA HLM

Une mesure intégrée en amendement dans la loi de décentralisation met en place "le conventionnement global de patrimoine" : chaque bailleur classe son patrimoine par catégorie, en fonction de la qualité de l'emplacement et autres critères non définis. Il fixe de nouveaux loyers, sans dépasser la masse des loyers en vigueur lors de la première convention. S'il monte le loyer dans un programme, il doit les baisser dans un autre, sauf lorsque des "travaux d'amélioration" ont été effectués, ou lorsque le bailleur est déficitaire.

Cette disposition revient à renforcer la spécialisation sociale dans chaque immeuble, en contradiction avec la notion de mixité sociale. Elle revient à faire peser les coûts de réhabilitation lourdes (prises en charge jusque là par l'Etat) sur les quittances de loyer, ainsi que les erreurs de gestion. Elle aura pour conséquences lourdes d'évincer les plus modestes des logements où les hausses seront importantes : logements bien classés et ceux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration. L'Etat trouve dans ce dispositif un moyen efficace de faire des économies sur les réhabilitations, les aides globales au logement social (baisse des taux d'intérêts, allongement des prêts, aides directes...), et les allocations logement, car lorsque les loyers baissent, les allocations baissent ; ce qui n'est pas le cas dans le sens inverse.

La même loi prévoit de déléguer les financements du logement aux collectivités territoriales, et leur laisse arbitrer l'implantation de telle ou telle catégories de logement social, et des démolitions de HLM. Les ménages pauvres seront doute les perdants. Les maires, par l'intermédiaire des communautés d'agglomération, héritent du contingent préfectoral " (25% des attributions de HLM), qui lorsqu'il est employé, notamment en Ile de France permet de loger les immigrés et les plus modestes. L'arbitraire et le clientélisme font un retour remarquable.

Des annonces inquiétantes

La privatisation gangrène toutes les têtes de nos technocrates, qui n'ont de cesse que de démanteler les instruments de politiques économiques publiques. Gérée par la Caisse d'épargne et la Poste, la collecte du livret A, centralisée par la Caisse des Dépôts permet de financer le logement social. A l'heure actuelle, 42 millions d'individus possèdent un livret A et 9 millions de personnes sont logées en HLM. Dans des déclarations datant de janvier, F. Mer et J. Arthuis estiment, l'un que l'épargne populaire est "stérile", l'autre que la gestion publique "n'est plus opportune", et d'en déduire qu'il faut privatiser les organismes financiers publics et réorienter l'épargne dans le financement des entreprises et la création d'une épargne-retraite. Le logement social pourrait donc être remis entre les mains des banques privées.

Enfin un projet de loi pour accélérer la vente des logements sociaux est dans les cartons, même s'il a été pour l'instant remis. Il prévoyait de rendre obligatoire la vente d'un certain nombre de logements sociaux chaque année à leurs locataires. L'offensive libérale dans le domaine du logement se poursuit. Après avoir depuis 20 ans laissé les lois du marché fixer les loyers dans le privé, soit 30 % des résidences principales, le logement social est directement visé, menaçant de jeter ou de laisser sur le pavé les ménages les plus modestes.

Assurance-maladie : La pilule amère du Dr Douste

L'axe central de la « réforme » présentée en juin par le ministre Douste Blazy vise à diminuer le niveau de prise en charge des dépenses de soins par l'assurance maladie obligatoire. Ce faisant elle ouvre des espaces de concurrence entre assureurs et de liberté tarifaire pour les professionnels. Cette ouverture est, dans les deux cas, porteuse de graves menaces sur l'égalité d'accès aux soins. Cette réforme s'appuie sur une idéologie qui fait du couple fraude/gratuité la cause principale de la dérive des comptes de l'assurance maladie. Parce qu'elle ne change rien à l'organisation du système de soins et laisse totalement dans l'ombre la question des inégalités sociales de santé cette « réforme » n'est qu'un bricolage financier supplémentaire qui ne résoudra aucun des problèmes de l'assurance maladie.

Diminution du niveau de couverture de l'assurance maladie obligatoire

En soi la progression des dépenses d'assurance maladie, parce qu'elles répondent à des besoins, parce qu'elles assurent des revenus à des professionnels, ne pose aucun problème économique. Ce qui est insupportable pour des libéraux c'est que cette hausse s'accompagne d'une hausse des dépenses sociales. Maîtriser l'ensemble des dépenses de soins c'est maîtriser l'ensemble des revenus des professionnels du soin, et donc entrer en conflit avec eux. Depuis Juppé la droite a décidé qu'il n'était plus question de rentrer dans cette mécanique. Le seul objectif est donc de maîtriser la part socialisée de la dépense. La mise en place d'une franchise d'un euro pour chaque consultation (un euro qui fera certainement des petits, si l'on se souvient que le forfait hospitalier n'était à ses débuts, en 1983, « que » de trois euros), la hausse programmée du forfait hospitalier (10,7€ en 2003, 13€ en 2004, et un euro de plus par an ensuite), la fixation du niveau de remboursement des médicaments au niveau du prix des médicaments génériques, la volonté annoncée de réduire le champ de la prise en charge à 100% au titre des « affections de longue durée » (ALD), l'objectif de réduire les dépenses d'indemnités journalières...

Toutes ces mesures vont dans le même sens. Faire supporter au patient une dépense supplémentaire qui n'est plus prise en charge par l'assurance maladie de base. La mesure qui consiste à donner au médecin le droit de pratiquer des tarifs libres dès lors que le patient ne lui aurait pas été adressé par un médecin traitant va évidemment dans le même sens. Elle est porteuse d'autres risques sur lesquels nous revenons plus loin. Pour compléter ces mesures « d'économie » qui porteront principalement sur les plus malades le gouvernement a pris quelques mesures côté recettes : hausse de la CSG pour les retraités imposables, élargissement de l'assiette de la CSG pour les actifs, prolongation de la CRDS, hausse de la CSG sur les revenus du capital, hausse de la C3S... au-delà d'une apparence (« tout le monde est mis à contribution ») ces mesures pèseront principalement sur les ménages dans un contexte de politique fiscale où les revenus les plus élevés sont les premiers bénéficiaires des politiques de réduction d'impôt.

Concurrence entre assureurs

La diminution du niveau de prise en charge de la dépense de soins par l'assurance maladie de base pose inévitablement des problèmes d'accès aux soins. La réforme prétend répondre à cette question en étendant la couverture complémentaire à toute la population. Cette couverture est aujourd'hui inégalitaire de trois façons. Inégalités entre ménages qui disposent d'une couverture complémentaire et ceux qui n'en disposent pas, inégalités dans le financement de cette couverture complémentaire entre ceux qui financent seuls l'achat de cette complémentaire et ceux qui bénéficient d'une participation de leur entreprise, inégalités dans le niveau de couverture apporté par la complémentaire. Les travaux disponibles montrent que ces trois formes d'inégalités sont toutes très étroitement corrélées au niveau de revenu des ménages. La question de l'extension à tous d'une couverture complémentaire est celle de l'encadrement (prix d'achat et reste à charge pour les ménages, couverture offerte) de cette

complémentaire. Annoncer le montant de l'aide (ici 150€) sans dire quel sera le prix à payer et quelle sera la couverture apportée n'a guère de sens. On voit bien ici la contradiction. Ou l'aide à l'achat, financé sur fonds publics, d'une complémentaire s'accompagne d'un strict encadrement des conditions tarifaires et d'une définition précise de la couverture et on limite les dégâts en matière d'inégalités. Mais alors pourquoi ne pas couvrir tout le monde avec la couverture obligatoire de base ? Ou le but, et c'est bien le but, est de faire de la « concurrence » et alors les prix sont faiblement encadrés et les couvertures peuvent varier. Et alors les effets sur les inégalités seront importants. D'autant plus important que la couverture maladie de base sera en retrait et que la part couverte par les complémentaire sera importante.

L'entrée des complémentaires dans le champ est clairement marquée dans la réforme par l'affirmation que l'Union nationale des complémentaires participera de plein droit au côté de l'Union des caisses d'assurance maladie, à la négociation avec les professionnels de santé.

La FNMF, qui réclame cette aide à la mutualisation, prétend pouvoir, au nom des valeurs qui sont les siennes, être le rempart à cette évolution inégalitaire. Réagissant vigoureusement à ceux qui l'accusent d'être le « cheval de Troie » des assureurs commerciaux elle reproche aux organisations syndicales de signer dans les entreprises des accords avec ces mêmes assureurs commerciaux. Son reproche n'est pas infondé, mais ce qu'il montre c'est qu'en situation de concurrence, et du fait de la législation européenne l'ensemble des complémentaires sont en situation de concurrence, les « valeurs » sont de bien peu de poids face aux mécanismes de marché.

La seule solution solidaire c'est la hausse du niveau de la couverture maladie obligatoire. Les rustines, en particulier l'extension de la couverture complémentaire, peuvent, au mieux, limiter un temps les dégâts. A terme, ou dans l'immédiat, elles creusent les inégalités.

Liberté tarifaire

Parce que l'objectif de ce gouvernement est de mener cette réforme sans entrer en conflit avec les professionnels du soin, et en particulier les médecins libéraux, il lui fallait répondre à la revendication de « liberté tarifaire ». Aujourd'hui plus d'un tiers des médecins spécialistes de secteur la pratique, au détriment de leurs patients, des dépassements sauvages. Lors de la première annonce sur la « réforme » le ministre a annoncé que si le patient avait recours à un spécialiste sans passer par un généraliste, qualifié ici de médecin « traitant », le spécialiste serait libre des tarifs. On retrouve l'objectif de brider la dépenses socialisée sans brider les revenus des professionnels. On élargit la faille déjà ouverte par la mise en place en 1980 du « secteur II ». Il y a plusieurs manières de faire disparaître une assurance maladie solidaire. Celle qui consiste à laisser les professionnels pratiquer des tarifs sans rapports avec ceux de la l'assurance maladie est sans doute la plus discrète ... et la plus dangereuse. La liberté tarifaire c'est l'accès à la médecine régulé par les revenus des ménages. Dans un second temps le ministre a renvoyé cette « liberté tarifaire » à la négociation conventionnelle entre l'assurance maladie et les professionnels. Pourtant la CFDT et la FNMF, qui ont soutenu la mise en place d'une aide à l'achat d'une complémentaire, se sont déclarées hostiles à la liberté tarifaire. Qui finira par manger son chapeau ?

La gratuité et la fraude.

Pour vendre sa « réforme » le ministre à tenu un discours faisant de la fraude (fraude à la Carte Vitale, fraude aux arrêts maladie) la cause principale de la dérive des dépenses. Pour qui connaît la très grande concentration de la dépense de soins sur une toute petite partie de la population (pour une année donnée, 5% de la population est à l'origine de 51% de la dépense tandis que 50% de la population est à l'origine de 6% de la dépense) et la non moins grande concentration des arrêts de maladie sur la partie la plus âgée de la population active, ce discours apparaît pour ce qu'il est : un

remugle d'une idéologie détestable qui fait du pauvre un tricheur en puissance qu'il faut sans cesse contrôler et surveiller. En « fond de court » le premier ministre s'est accroché fermement au paiement d'un euro comme moyen d'éviter le « sentiment de gratuité » cause de la dérive des dépenses.

Rien sur l'organisation des soins, ni sur les inégalités sociales de santé

Cette « réforme » laisse totalement dans l'ombre la question de l'organisation du système de soins. La seule mesure annoncée est la mise en place d'un dossier médical personnel. Ce dossier peut évidemment être un outil aux mains des assureurs complémentaires pour connaître, et demain contrôler, les consommations médicales. Moyen de contrôle sur les patients mais aussi, et c'est sans doute là qu'est le véritable enjeu, moyen de contrôle des professionnels. Mais personne ne peut croire qu'il suffit d'un outil, fût-il informatique, pour faire avancer les problèmes de coopération et de coordination entre professionnels. Dans le même temps tout le monde peut noter que la « réforme » est muette sur la question des modes de rémunération des professionnels (paiement à l'acte, capitation, salariat). Alors que toute modification des pratiques s'appuiera nécessairement sur une évolution des modes de rémunération. On notera qu'il n'y a rien non plus sur la formation initiale et continue des médecins, rien de bien clair sur les règles d'installation et de répartition territoriale...

La vraie crise de notre système d'assurance maladie c'est que 60 ans après sa mise en place d'importantes inégalités sociales de santé perdurent. Inégalités de durées de vie, inégalités devant l'ensemble des pathologies, inégalités entre adultes que l'on retrouve chez les enfants (des inégalités de mortalités infantiles aux inégalités d'atteinte par la carie dentaire). Et elles ne font pas que perdurer : selon plusieurs critères, elles augmentent. Les chiffres du Bip 40 montrent par exemple que la différence d'espérance de vie entre les cadres et les ouvriers, qui n'était « que » de 4,8 ans en 1982, a fortement progressé depuis, pour atteindre près de 8 ans en 2002. Cette question des inégalités sociales de santé n'est pas soulevée, ni de près, ni de loin par cette « réforme ». Il est vrai que cela supposerait de se poser la question des effets sur la santé des conditions de travail, de logement, d'alimentation. Questions que ce gouvernement ne veut évidemment pas se poser.