

LES QUESTIONS SOCIALES,
ENJEU DE LA COHABITATION *

UNE HONNÊTE COUTUME UNIVERSITAIRE commande de définir avec toute la précision souhaitable les termes du sujet traité. Le respect de cet usage s'impose d'autant plus en l'espèce que ni la cohabitation ni les questions sociales ne sont des concepts stables. 109

Pour ce qui est de définir la cohabitation, des plumes plus autorisées s'y essaient dans la présente livraison de cette revue. Mais il importe tout de même de préciser que les deux cohabitations dont l'analyse est abordée ici sous l'angle des affaires sociales sont des cohabitations, si l'on ose écrire, du « premier type », c'est-à-dire, par différence avec la cohabitation actuelle, du « deuxième type », des cohabitations de fin de septennat. En d'autres termes, en 1986 comme en 1993, le gouvernement issu d'élections législatives intervenues à leur date normale, avait pour tâche de mettre en œuvre, dans l'attente de l'élection présidentielle, une politique distincte de celle conduite sous l'autorité du chef de l'État pendant les cinq années précédentes.

Cependant, ces deux cohabitations du « premier type » se présentaient, d'emblée, sous un jour très dissemblable. En 1986, le Premier ministre était candidat déclaré à l'élection présidentielle et le président de la République était susceptible d'être lui-même candidat. En 1993, il était admis par tous que François Mitterrand ne serait pas candidat une nouvelle fois à la succession.

Par questions sociales, on entend traditionnellement, d'une part, tout ce qui concerne l'emploi, le chômage et l'assurance-chômage, la réglementation du travail, la formation professionnelle et, d'autre part,

* Les informations relatives à la période 1986-1988 ont été recueillies auprès de M^{me} Marie-Hélène Bérard, conseiller social du Premier ministre Jacques Chirac.

tout ce qui a trait à la protection sociale au sens large, qu'il s'agisse de l'assurance-maladie, des régimes de retraite, de la politique de la famille, ou de l'assurance contre les accidents du travail. S'y ajoutent tous les problèmes relatifs aux revenus de substitution, à l'action sociale et à l'immigration, mais aussi ceux afférents à la fonction publique, à savoir les statuts des agents publics et leurs rémunérations, ainsi que les affaires relevant de la gestion sociale et de la politique salariale des grandes entreprises publiques, singulièrement les services publics de transport (SNCF, RATP, Air France).

110 Cette énumération indique par elle-même qu'à l'exception des questions de nomination des directeurs d'administration centrale, des dirigeants des grandes entreprises publiques et des directeurs de certains régimes de protection sociale, les affaires sociales relèvent par définition de la « politique de la nation », qu'aux termes de l'article 20 de la Constitution le gouvernement a la charge de déterminer et de conduire. Autrement dit, les affaires sociales ne ressortissent pas à ce qu'il est convenu d'appeler le « domaine partagé ».

En revanche, la politique sociale est au cœur de l'affrontement politique entre la gauche et la droite, non seulement parce que l'une et l'autre ont des conceptions différentes de l'organisation sociale, des moyens d'assurer un emploi plus abondant, du rôle de notre système de protection sociale et de l'avenir des entreprises publiques, mais aussi parce que les réalités sociales revêtent, dans notre pays, un caractère particulier. Il n'est pas indifférent, en effet, en termes politiques, que les « acquis sociaux » soient, en France, le fruit de luttes sociales anciennes, souvent violentes et non pas, comme dans d'autres pays, du dialogue et de la négociation et que les partis de gauche passent pour être dépositaires de cet héritage social. Il s'ensuit que la remise en cause de ces « acquis » est plus difficile qu'ailleurs et qu'il est malaisé d'échanger des avantages anciens contre des garanties nouvelles. Au surplus, la faiblesse des appareils syndicaux, la proximité de certains d'entre eux avec des organisations politiques revendiquant une tradition révolutionnaire, ne facilitent pas l'instauration du dialogue social. Enfin, s'ajoute à ces caractéristiques le fait que l'intervention de l'État dans le domaine social est une tradition nationale bien affirmée. Pour toutes ces raisons, les affaires sociales sont un enjeu politique. Elles sont donc un enjeu potentiel de toute cohabitation.

Cette affirmation s'est vérifiée, lors des deux cohabitations de 1986-1988 et 1993-1995, au cours desquelles le gouvernement a entendu exercer la plénitude de ses attributions dans le domaine de la politique

sociale et a pris des décisions dont l'inspiration libérale n'a pas manqué d'être critiquée par la gauche, alors même qu'aucune de ces décisions n'a, si peu que ce soit, porté d'atteinte grave aux « acquis sociaux ».

A cette identité d'inspiration a fait écho une identité de principes dans la pratique quotidienne de la cohabitation. Pourtant, les deux exercices ont laissé des souvenirs très contrastés dans l'esprit public ; une cohabitation dure dans le premier cas, plus consensuelle dans le second. Il faut se demander pourquoi.

Les principes d'action posés par M. Jacques Chirac en 1986 puis par M. Édouard Balladur en 1993 sont identiques. Ils témoignent à la fois d'une volonté d'autonomie gouvernementale affirmée et d'un souci de transparence :

111

1) La cohabitation ne saurait faire obstacle à ce que le gouvernement applique dans le domaine social la politique pour laquelle la nouvelle majorité a été élue et exerce la plénitude de ses attributions, conformément à l'article 20 de la Constitution, sous réserve, on l'a dit, des questions de nomination.

2) La transparence impose que les convocations aux réunions interministérielles soient portées, comme il se doit, à la connaissance de l'Élysée, ainsi que les comptes rendus de ces réunions.

3) S'agissant d'une matière qui ne relève pas du domaine dit « partagé », l'autonomie du gouvernement doit notamment se manifester par l'absence de tout contact entre le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général de la présidence de la République. A ce titre, le conseiller social du président de la République ne fut pas invité, sauf quelques exceptions, aux réunions interministérielles à Matignon entre 1986 et 1988. Il le fut une fois, en 1994, pour la préparation matérielle d'un sommet social européen dont l'initiative avait été prise par le Premier ministre.

Ces trois principes ont été respectés lors des deux cohabitations dont il est question. Il faut, en outre, remarquer que les questions de nomination, qui retiennent plus particulièrement l'attention en période de cohabitation, n'ont pas fait l'objet de difficultés majeures.

Pourquoi, dès lors, l'opinion a-t-elle retenu que les choses s'étaient bien passées dans le second cas et non dans le premier ? Sans doute ne peut-on écarter l'interprétation qui tiendrait aux personnes, mais l'auteur de ces lignes serait soupçonné de partialité s'il s'engageait dans

cette voie, qu'il est plus sage de laisser à d'autres le soin d'explorer. La première cohabitation ne fut pas plus « violente » que la deuxième ne fut « consensuelle ». Simplement, les terrains d'affrontement n'ont pas toujours été les mêmes. Plus confidentiels dans le second cas, parce qu'ils touchaient plus souvent au « domaine partagé » avec, par exemple, la révision de la Constitution, la question de la reprise des essais nucléaires ou de la nature de l'intervention militaire au Rwanda, ils étaient étalés au grand jour dans le premier cas, précisément parce que les questions sociales étaient davantage concernées et faisaient l'objet d'une confrontation directe et publique entre les deux têtes de l'exécutif.

112 A la réflexion, la raison de ce contraste n'est pas à rechercher dans le contenu de la politique sociale conduite en ces deux occasions. Leur inspiration, on l'a dit, était identique, même si leurs modalités étaient différentes, en raison même de la nature des problèmes à traiter. La vraie raison est à rechercher du côté de l'Élysée : dans un cas, le président de la République, décidé à solliciter un second mandat, a essayé, non sans succès, de mettre le gouvernement en difficulté sur le terrain social. Dans l'autre cas, le chef de l'État n'avait plus d'ambition électorale, et s'est borné à saisir les quelques occasions qui lui étaient – rarement – offertes pour se manifester sur des sujets auxquels les partis se réclamant de lui étaient plus particulièrement attachés.

Le gouvernement Chirac comme le gouvernement Balladur se sont efforcés de mettre en œuvre la politique sociale qu'ils estimaient avoir la responsabilité de conduire.

Dans le premier cas, il s'agissait d'abord de lutter contre le chômage en assouplissant la réglementation du travail, ce qui commandait de supprimer l'autorisation administrative de licenciement dont le moins qu'on pouvait dire est qu'elle n'avait pas empêché le chômage d'augmenter, ainsi que d'engager le réaménagement du temps de travail. Il s'agissait ensuite, dans la foulée des privatisations, de donner un nouvel élan à la participation, à l'actionnariat salarié et à l'actionnariat populaire. Il s'agissait en outre de développer l'intéressement et la participation dans les entreprises publiques. Il s'agissait enfin de réformer la Sécurité sociale, singulièrement en donnant un coup d'arrêt à la dérive des dépenses d'assurance-maladie. Tous ces objectifs ont été atteints. Le chômage a commencé à décroître, les créations d'emplois ont vigoureusement redémarré à compter de la fin de 1987, les salariés ont pris

l'habitude de devenir propriétaires de leur entreprise, les déficits sociaux ont été maîtrisés.

Au surplus, le Premier ministre a pu lier des rapports étroits et confiants avec les partenaires sociaux. Il a tenu avec eux, dans les périodes de crise ou en dehors d'elles, de nombreuses réunions de travail, consacrées notamment à la loi Devaquet, à la politique salariale dans les entreprises publiques, à l'intéressement à EDF, ou encore à l'aménagement du temps de travail.

En 1993, dans une situation économique dégradée, puisque notre pays connaissait la récession la plus grave depuis la guerre, des déficits publics sans précédent et des déficits sociaux qui mettaient en péril la survie même de l'assurance-chômage et de la Sécurité sociale, il s'agissait à la fois de sauver la protection sociale et d'engager des réformes de fond.

Au titre du sauvetage de la protection sociale au sens large, fut conclu l'accord de juillet 1993 sur l'avenir de l'UNEDIC et mis au point sans tarder un plan de redressement de l'assurance-maladie qui permit de réaliser quelque 30 milliards de francs d'économie en dix-huit mois. Au titre des réformes de fond, on citera la réforme des retraites du secteur privé de l'été 1993, l'allègement des charges sociales sur les bas salaires engagé en juillet 1993, la loi quinquennale pour l'emploi de décembre 1993, la loi sur la famille de l'été 1994, la loi sur la Sécurité sociale de la même époque, qui a posé le principe d'un débat parlementaire sur le budget social de la nation, et la loi sur la participation, également de l'été 1994. Surtout, et ce dès avril 1993, l'hôtel de Matignon est redevenu, avec trois sommets sociaux en deux ans, consacrés à la réforme des retraites, à la loi quinquennale pour l'emploi et à l'emploi des jeunes, un centre important de la vie sociale. M. Balladur avait pour ambition affichée, comme il l'écrivait aux partenaires sociaux dès sa prise de fonction, de « renouer les fils trop longtemps distendus du dialogue social ».

Là aussi, les objectifs ont été atteints : les déficits sociaux ont été réduits de plus de moitié, l'assurance-chômage sauvée de la banqueroute, l'avenir des retraites du secteur privé a été assuré sur le moyen terme, le nombre des chômeurs a baissé de 200 000, l'annualisation-réduction du temps de travail a commencé à entrer dans les mœurs, le contenu de la croissance en emplois a été enrichi, les partenaires sociaux ont eu l'occasion de pratiquer le dialogue et la négociation contractuelle.

C'est peu de dire que dans un cas comme dans l'autre, encore qu'à des degrés divers, ces objectifs n'ont pas été atteints aisément.

Cela tient, bien sûr, à la difficulté de la matière, à la force des préjugés qui y prévalent et à la résistance au changement. Cela tient, aussi, au

fait que, en 1986, M. Chirac était candidat déclaré à l'élection présidentielle à venir et que, dès la fin de 1993, la question de la candidature de M. Balladur à cette même élection était posée et que, dans l'un comme dans l'autre cas, ni le chef de l'État ni l'opposition n'avaient vocation à leur faciliter la tâche.

Il n'en reste pas moins que la grande différence entre les deux cohabitations tient au comportement du président de la République. Il avait prévenu en 1986 qu'il ne resterait pas « inerte ». Il ne le fut assurément ni dans un cas ni dans l'autre. Mais, dans la période 1986-1988, il s'est comporté en chef organique de l'opposition et, plus encore, en candidat à l'élection présidentielle, contre « son » Premier ministre. Le fait qu'il n'en fut pas de même pendant la période 1993-1995 explique, pour l'essentiel, la différence entre les deux cohabitations sur le terrain social.

Entre 1986 et 1988, les collaborateurs du président de la République n'ont ménagé aucun effort pour organiser la contestation de l'action gouvernementale.

L'hostilité déclarée du chef de l'État s'est très tôt manifestée, on s'en souvient, dès le 14 juillet 1986, par son refus de signer les ordonnances qui lançaient le processus de privatisation, supprimaient l'autorisation administrative de licenciement et assouplissaient l'aménagement du temps de travail. On n'entrera pas ici dans la controverse sur le bien-fondé de la lecture faite, par François Mitterrand, du premier alinéa de l'article 13 de la Constitution. L'important est que le signal était ainsi donné de la volonté du président de la République d'affirmer sa présence sur le terrain même de la politique gouvernementale, dont non seulement il contestait le bien-fondé mais dont il bloquait, pour un temps, le déroulement, alors que les élections législatives de 1986 étaient encore récentes et que le gouvernement pouvait légitimement faire valoir qu'il appliquait la politique souhaitée par la majorité du corps électoral. Son attitude en décembre 1986 pendant les manifestations d'étudiants et de lycéens contre la loi Devaquet, le fait qu'il ait ensuite recruté l'une des égéries de la contestation étudiante comme chargé de mission à l'Élysée, la rencontre organisée avec des cheminots grévistes pendant les grandes grèves de l'hiver 1986-1987 apportèrent l'illustration de cette volonté d'en découdre, fût-ce contre la volonté dernièrement exprimée du suffrage universel. La démarche était sans nul doute provocante, mais le caractère alors inédit de la cohabitation et, plus encore, l'incertitude qui planait sur les conséquences institutionnelles et politiques d'un conflit ouvert entre les deux têtes de l'exécutif incitèrent le Premier

ministre à s'incliner. Les thèmes de la campagne présidentielle de 1988 se dessinaient ainsi peu à peu.

Il en est allé différemment pendant la période 1993-1995. Non pas, comme on le lit trop souvent, que cette deuxième cohabitation ait été consensuelle, il s'en faut de beaucoup. Mais les terrains sur lesquels l'affrontement a eu lieu concernaient, comme il a été relevé, quasi exclusivement le domaine strictement partagé. Dans le domaine social, dès lors que François Mitterrand n'était plus candidat à sa succession, la présence de l'Élysée se fit plus discrète. Ni la réforme des retraites, dont M. Rocard avait prédit qu'elle ferait « sauter » tout gouvernement qui l'entreprendrait, ni celle de l'assurance-maladie, qui eut notamment pour effet de diminuer le taux de certains remboursements, ni la loi sur l'emploi, qui consacra l'allègement des charges sur les bas salaires et introduisit la flexibilité et l'annualisation de la durée du travail dans notre droit du travail, ne fournirent à l'Élysée l'occasion de se manifester.

115

Mais discrétion ne veut pas dire inertie. Ainsi, en mars 1994, au moment où éclate l'affaire du contrat d'insertion professionnelle (CIP) mis en place en application de la loi quinquennale pour l'emploi et qui avait pour objet de permettre aux jeunes de passer 20 % de leur temps de travail en formation dans l'entreprise et pour effet de porter leur rémunération effective à 80 % du SMIC, certains des partenaires sociaux, bien qu'ils aient tous approuvé la mesure quelques mois auparavant, retrouvent le chemin de l'Élysée, manifestement tenté d'accompagner le mouvement. Il est vrai que, quelques semaines plus tôt, la révision de la loi Falloux avait permis aux forces de gauche de retrouver leurs capacités de mobilisation. Mais rien là d'organisé, simplement la volonté de ne pas laisser passer l'occasion. Et la vérité oblige à dire que le gouvernement de l'époque fut moins gêné par les encouragements que l'Élysée pouvait apporter aux manifestants que par ceux qu'ils recevaient de certains membres éminents de la majorité. On sait que, devant le risque d'incidents de rue plus graves encore que ceux qui s'étaient produits, le Premier ministre dut rapporter son texte.

A dire vrai, ces intrusions de l'Élysée, au demeurant peu décisives, font exception dans la période 1993-1995. La raison en est, nous l'avons dit, que le chef de l'État n'avait aucun intérêt personnel à contester de manière frontale la politique sociale du gouvernement. Mais il est juste d'ajouter qu'à la différence du résultat des élections législatives de 1986, qui s'étaient déroulées selon le scrutin proportionnel, l'ampleur sans précédent de la majorité issue des urnes en 1993 avait créé, au bénéfice du gouvernement, un « état de grâce » qui a duré jusqu'à la révision de

la loi Falloux. Pendant cette période ont été engagées ou menées à terme des réformes sociales importantes, qui auraient pu être contestées par le président de la République. Mais, politiquement, cela lui était impossible. La meilleure preuve en est le silence du chef de l'État au moment des graves incidents qui, en octobre 1993, sont survenus à Air France, et qui n'ont en rien entamé la popularité du gouvernement.

De même, l'Élysée ne s'est jamais ému de la politique salariale définie dans les grandes entreprises publiques. Il est vrai que la situation financière de la plupart d'entre elles rendait malaisée la contestation ouverte du bien-fondé d'une politique salariale maîtrisée.

116 Au total, les questions sociales ne sont pas un sujet théorique de cohabitation. Elles en constituent un enjeu, plus ou moins important, selon que le président est ou non candidat à sa propre succession. A cet égard, l'exemple des deux cohabitations de « premier type » est riche d'enseignements. S'il fallait les résumer d'un mot, on pourrait avancer que, lorsque le président de la République conserve la capacité politique de se présenter à l'élection présidentielle, les questions sociales, précisément parce qu'elles sont, en France, au cœur même de l'affrontement entre la droite et la gauche, constituent le terrain d'affrontement privilégié entre les deux têtes de l'exécutif.

Quelles autres leçons peut-on tirer, dans le domaine social, de l'expérience comparée des cohabitations de 1986-1988 et 1993-1995 ? Beaucoup d'autres sans doute, et notamment la certitude que, contrairement à bien des idées reçues, les gouvernements de droite ne sont pas moins aptes que d'autres au dialogue, à la concertation et à la négociation. Pour ne citer que cet exemple, rares sont les syndicats de fonctionnaires qui se sont plaints des accords salariaux conclus au cours de ces deux périodes...

Mais la principale leçon est que, contrairement là aussi à bien des idées reçues, les gouvernements de cohabitation n'ont pu exercer librement, dans le domaine social, la plénitude des attributions qu'ils tenaient de l'article 20 de la Constitution.

Il n'en faut pour preuve que l'épisode des ordonnances de 1986. Du fait du président de la République, les réformes souhaitées par le gouvernement ont été différées de plusieurs mois et leurs effets retardés d'autant.

De même, entre 1993 et 1995, le fait même que le gouvernement était en situation de cohabitation l'a empêché de donner à la loi de juillet

1994 sur l'organisation de la Sécurité sociale toute la portée souhaitée. Certes, les quatre branches de la Sécurité sociale ont été séparées et un débat parlementaire d'orientation sur le financement de la protection sociale a été prévu. Mais si le gouvernement avait pu aller jusqu'au bout de sa démarche, il aurait prévu une procédure du type de celle mise en œuvre quelques mois plus tard, et aux termes de laquelle intervient une loi de financement de la Sécurité sociale. Pour cela, il fallait réviser la Constitution, exercice de cohabitation délicat entre tous, surtout sur un sujet de cette nature.

En d'autres termes, la cohabitation est un obstacle à l'exercice, par le gouvernement, de la plénitude de ses attributions. Système provisoire acceptable à ce titre, il apporte cependant une limite sérieuse aux effets attendus de l'alternance. Le cas fut particulièrement net, voire choquant, entre 1986 et 1988. Il le fut moins lors de la deuxième cohabitation, mais là aussi, la situation institutionnelle a différé la pleine application des mesures souhaitées par le gouvernement et la majorité des électeurs.

117

La vérité est que la V^e République a été conçue pour renforcer la capacité d'action du pouvoir exécutif et que la cohabitation produit des effets inverses. S'il advenait que la cohabitation devienne le mode considéré comme normal de fonctionnement des institutions, on s'éloignerait beaucoup de l'intention du constituant de 1958.

Des solutions à ce problème existent, soit qu'elles tendent à un aménagement parlementaire de nos institutions, soit qu'elles visent à instaurer un régime présidentiel à la française.

Pour peu qu'on attache quelque prix à l'expression souveraine de la volonté populaire, il n'est que temps d'engager la réflexion sur ce point.

R É S U M É

Parce qu'elles sont au cœur de l'affrontement politique entre la droite et la gauche, les questions sociales sont l'un des principaux enjeux de la cohabitation. Si cette affirmation s'est davantage vérifiée lors de la première cohabitation que de la deuxième, ce n'est pas que, dans ce dernier cas, la collaboration fonctionnelle entre les deux têtes de l'exécutif se soit déroulée de manière consensuelle, il s'en faut de beaucoup. La raison en est que le chef de l'État n'était pas candidat à sa succession.