

## Pacte de responsabilité et de solidarité : l'équation reste floue

**Le Pacte de responsabilité et de solidarité entend concilier deux logiques : faire entrer l'orientation en direction de l'allègement du coût salarial dans la « camisole » du programme de stabilité soumis fin avril par le gouvernement à la Commission européenne afin de clarifier, une fois de plus, le processus d'ajustement budgétaire ; contribuer à la refonte du compromis social, puisque sa mise en œuvre doit passer par des accords de branches entre partenaires sociaux pour concrétiser les engagements sur le développement de l'emploi, des compétences et des investissements.**

### Le Pacte : pas encore une ardente obligation

Le principe d'une telle conciliation est d'emblée contesté par certains acteurs, qui considèrent qu'il s'agit plutôt de confusion. A titre d'exemple, le secrétaire général de la CGT-FO, [Jean-Claude Mailly](#), exprime régulièrement l'idée que, si le gouvernement juge nécessaire de prendre unilatéralement des mesures pour faire face aux contraintes macroéconomiques, il n'est guère convenable qu'il demande ensuite aux partenaires sociaux d'en gérer les implications par la négociation. De fait, le gouvernement mise, via le Pacte, sur une « cogestion » assez inédite par le dialogue social d'une trajectoire largement prédéterminée par l'interaction des contraintes macroéconomiques et des choix gouvernementaux. En 1982-83, le passage à la politique de désinflation compétitive fut l'œuvre d'un dirigisme étatique explicitement interventionniste sur la formation des prix et des salaires. En 2014, le dialogue social est considéré indispensable à l'accompagnement de l'ajustement : d'un côté, ce peut être considéré comme un progrès, dans le sens d'une plus grande maturité de la société face à la crise qui l'affecte ; de l'autre ce peut être vu comme le symptôme d'une fragilité sociale accrue, aux conséquences redoutées par le gouvernement, qui en appelle à un dialogue social préventif.

A l'heure d'aujourd'hui, la messe n'est pas dite, mais on ne peut que remarquer que les négociations de branches, censées donner vie au Pacte, s'engagent de manière assez poussive (tout comme l'ANI de janvier 2013 n'a donné lieu jusqu'à présent qu'à un maigre flux d'accords de maintien dans l'emploi au niveau des entreprises). Le relevé de conclusions signé le 5 mars par une partie des partenaires sociaux pour orienter les négociations de branches entend impulser, selon ses propres termes, le « pacte gagnant-gagnant » entre une trajectoire claire de baisse des prélèvements sur les entreprises et un engagement sur les objectifs d'emploi et d'investissement. Ce relevé ne débouche pas pourtant sur une forte obligation de résultats, même s'il prévoit le suivi du déploiement du Pacte par un observatoire national tripartite s'appuyant sur les travaux du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective. Le [think-tank Terra Nova](#) propose un contenu ambitieux pour les négociations, en termes d'engagement concerté sur les dépenses de développement (emplois dits de croissance, investissements productifs, formation des moins qualifiés), à privilégier par rapport aux hausses salariales ou aux versements de dividendes. D'autres commentateurs (par exemple [Jean Peyrelevade](#)) ne croient pas à un tel schéma et prônent une action prioritaire inconditionnelle en faveur des marges des entreprises, afin d'améliorer sans détour leur compétitivité et leur capacité d'investissement. Ces controverses ne sont pas sans évoquer des débats récurrents depuis... les années 1960 sur la politique des revenus : comment impulser et distribuer au mieux, de manière concertée, les gains de productivité. Mais la politique des revenus n'a jamais vraiment trouvé son rythme de croisière.

## La logique du pari gouvernemental

Le cercle vertueux, sinon magique, visé par le gouvernement existe sur le papier, celui du programme de stabilité communiqué le 23 avril à la Commission européenne. Un tableau présente la trajectoire envisagée de l'ajustement budgétaire entre 2013 et 2017. Il décompose le solde des finances publiques (supposé respecter en 2015 la norme de 3% du PIB) en sa composante conjoncturelle et sa composante structurelle, laquelle doit elle-même, à terme, être ramenée à proximité de l'équilibre. La variation du solde structurel (l'ajustement structurel) n'est pas parfaitement discrétionnaire, car elle est influencée par la volatilité non maîtrisée de l'élasticité des recettes fiscales, faible en 2013. L'effort structurel isole la part discrétionnaire au sein de l'ajustement, en la décomposant entre mesures nouvelles de prélèvements obligatoires et effort de réduction des dépenses.

### Trajectoire pluriannuelle de solde structurel et décomposition de l'ajustement structurel

(en % du PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public (1)	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Solde conjoncturel (2)	-1,4	-1,7	-1,6	-1,3	-0,9
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel) (3)	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
<b>Solde structurel (en % du PIB potentiel) (1)-(2)-(3)</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1/4</b>
Ajustement structurel	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5
Effort structurel	1,6	0,8	0,8	0,4	0,4
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>1,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>
<i>Effort en dépense</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>

Source : [Programme de stabilité 2014-2017](#), tableau 4 p.19, République française, 23 Avril 2014

Ce qu'entend montrer ce tableau, c'est comment faire moins d'austérité avec plus de rigueur: contrairement à l'intuition, l'intensité de l'effort structurel (le serrage de ceinture) diminue assez régulièrement de 2013 à 2017. Les deux dernières années, il est quatre fois moindre (0,4 / 1,6) qu'en 2013. Pourtant l'effort sur les dépenses reste consistant sur toute la période, même s'il est plus prononcé en 2014 et 2015. L'explication comptable est double : le relâchement anticipé de la pression des prélèvements obligatoires (0,2% du PIB par an à partir de 2015) ; et, ce qui n'est pas présent dans ce tableau, le retour progressif attendu de la croissance du PIB à un rythme annuel supérieur à 2% à partir de 2016. C'est miser sur l'impact rapide des effets d'offre espérés du Pacte et sur l'impact réduit des effets de demande engendrés par l'ajustement des dépenses (les 50 milliards d'euros économisés d'ici 2017).

On conçoit que ce schéma suscite les réserves des lecteurs attentifs, aussi bien les membres du Haut Conseil des Finances Publiques que les fonctionnaires de la Commission européenne. [L'avis du Haut Conseil](#) met le doigt avec précision sur les fragilités de la projection gouvernementale. Il doute aussi que l'impact sur l'emploi soit aussi rapide qu'attendu par le gouvernement, qui escompte que les mesures d'allègement du coût salarial réduiront les délais d'ajustement de l'emploi à la croissance. Evidemment, si croissance et emploi accélèrent de pair, le cercle vertueux se met en place mais, dans le schéma gouvernemental, c'est plus de l'ordre du pari que du raisonnement solide. Les balbutiements des négociations de branche ne donnent pas spontanément crédit à ce pari, dont le succès suppose une confiance des entreprises et des acteurs loin d'être acquise. Dans la projection gouvernementale, en 2014, les contrats aidés sont censés faire la jointure et contribuer majoritairement à la création nette d'emplois (155000 en moyenne annuelle) ; en 2015, l'emploi privé prendrait le relais pour accroître cette création nette à hauteur de 175000. A horizon 2017, le gouvernement escompte que près de 200000 emplois seront créés par le Pacte, dont environ les trois quarts par les allègements de cotisations sociales. Les mauvaises langues font remarquer que, rapporté à des allègements globaux (CICE inclus) de 30 milliards d'euros d'ici 2017, ça fait cher la création unitaire d'emploi.

## Alea jacta est ?

A se placer dans la logique même du gouvernement, des questions restent en suspens pour crédibiliser le cheminement du Pacte :

– L’ajustement des dépenses publiques commence par le rabot (gel de l’indice de la fonction publique, gel de prestations et de crédits, réduction prononcée et programmée des dépenses de fonctionnement de l’Etat, etc.) et est censé se poursuivre par l’impact de réformes structurelles (comme la réorganisation territoriale) dont l’horizon est plus lointain, même si la volonté politique s’exprime pour le rapprocher. Le risque, soulevé par divers interlocuteurs, est de couper au plus vite dans les dépenses sans évaluation sérieuse de l’apport des services concernés au bon fonctionnement de la société. Comme on mesure mal la valeur ajoutée des services administratifs, cette carence méthodologique fraye la voie à la logique indifférenciée du rabot mais les capacités de développement national n’en sortent pas indemnes. Le redéploiement intelligent des dépenses publiques reste à penser et l’évaluation des politiques publiques encore peu ou mal utilisée pour cela. Dans la projection du gouvernement, le volume global de dépenses publiques est quasi-stabilisé entre 2015 et 2017, son redéploiement reste opaque.

– Sur les allègements de cotisations, qui viennent renforcer l’effet attendu mais encore peu tangible du CICE, le gouvernement a pris une position « centriste » qui mixe des allègements plus forts sur les bas salaires (la suppression des cotisations Urssaf au niveau du Smic, hors cotisations chômage) et des allègements étalés sur une échelle assez large (réduction des cotisations famille jusqu’à 3,5 Smic). Les dix milliards d’allègements supplémentaires seraient répartis ainsi à peu près également entre ceux relatifs aux salaires inférieurs à 1,6 Smic et ceux portant sur les salaires plus élevés. Des premiers, il est attendu un effet rapide sur l’embauche de personnes peu qualifiées situées au bas de l’échelle salariale (la fourchette des estimations quantitatives donnant lieu à controverses récurrentes depuis que de tels allègements ont été instaurés en 1993), le pouvoir d’achat de ces personnes étant aussi soutenu par des réductions de prélèvements ciblées sur elles et désormais engagées dès 2014 (pour un milliard d’euros) ; des seconds, un effet plus général sur les marges et la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale, mieux susceptibles ainsi à la fois d’investir et d’embaucher. Dans les deux cas, il s’agit d’une « dévaluation socio-fiscale » qui peut permettre à des entreprises de reprendre leur souffle mais dont il serait illusoire de penser qu’elle sera récurrente comme l’ont été, en une autre époque, les dévaluations du franc. Ce « choc d’offre » ne supplée donc pas à une « politique d’offre » durable qui passe par l’appui au développement conjoint des compétences et des capacités productives. C’est aussi en ce sens que le redéploiement des dépenses publiques, aussi bien que privées, doit être organisé.

Le dialogue social, ce n’est pas l’intendance : il ne suit pas spontanément, alors que le rétablissement d’un climat de confiance est crucial dans l’enchaînement vertueux visé par le gouvernement. Le rejet du Pacte par certaines organisations, les tergiversations patronales, le démarrage hésitant des négociations de branches indiquent que les conditions ne sont pas encore réunies pour que le Pacte se traduise par des engagements forts des acteurs de terrain pour mobiliser en faveur du redressement productif les ressources qu’il peut dégager. En conséquence, le gouvernement met en avant la responsabilité de l’Etat pour « faire vivre le pacte dans les territoires en enclenchant une dynamique économique au plus près des entreprises et des salariés », comme le Premier ministre l’a énoncé lors d’une [réunion](#) des acteurs territoriaux de l’Etat le 28 avril. S’il faut mettre un préfet derrière chaque entreprise, ce ne sera plus un pacte mais une vaste opération de police économique !