



Rencontre du 13 mai 2009

La politique sociale de Jacques Chirac

Conférence de M. Philippe Bas

Vice-président du conseil général de la Manche
Ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées
et à la Famille (2005 - 2007)

Ministre de la Santé et des Solidarités (mars 2007 - mai 2007)
Secrétaire général de la Présidence de la République (2002 – 2005)

Henri Cuq, Ancien Ministre, Député des Yvelines et Président de l'Association « Avec le Président Chirac », inaugure la troisième conférence de l'association.

Henri Cuq remarque que le thème abordé, la politique sociale de Jacques Chirac, est particulièrement intéressant dans le contexte de la crise actuelle. En effet, il semblerait que le système de protection sociale joue un rôle d'amortisseur central et que les politiques menées ces dernières années permettent une certaine régulation socio-économique.

Henri Cuq note que la personne la mieux placée pour traiter de cet aspect de l'action de Jacques Chirac, est Philippe Bas dont la carrière est très riche. Il a été conseiller social du Président Chirac, puis Secrétaire général de la présidence de la République de 2002 à 2005. Il avait auparavant été directeur adjoint du cabinet de Simone Veil au ministère des Affaires sociales (1993-1995), puis directeur de cabinet de Jacques Barrot, alors ministre du Travail (1995-1997). En juin 2005, il est nommé ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille au sein du Gouvernement de Dominique de Villepin. Puis, en mars 2007, ministre de la Santé et des Solidarités.

Philippe Bas est aujourd'hui Conseiller d'Etat. Il préside le conseil d'administration de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) devenu Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Depuis 2008, il est aussi Conseiller général de Saint Pois dans la Manche, et Vice-président du conseil général.

Philippe Bas

En introduction, Philippe Bas propose d'aborder quelques questions essentielles :

- En quoi consiste la politique sociale de Jacques Chirac ? Sur quelles conceptions profondes, philosophiques et humaines se fonde-t-elle ?

La politique sociale de Jacques Chirac repose sur un diagnostic de la société qui n'est pas conjoncturel mais profond : l'existence d'une fracture sociale. Cette analyse appelle la mise en œuvre d'une politique de long terme.

Il s'agit de régénérer le modèle français en le redynamisant et en recherchant toujours le progrès social. Cette politique ne suggère pas de remplacer notre modèle par un autre. L'idée majeure, qui est une conviction simple et forte de Jacques Chirac, est que cohésion sociale et puissance économique vont de pair. Il serait donc improductif de sacrifier la première pour amplifier la seconde.

- Jacques Chirac a-t-il appliqué cette politique ?

Oui, il l'a appliquée, avec constance et détermination.

- Quelle est l'originalité de la politique sociale de Jacques Chirac ? En quoi diffère-t-elle des autres politiques ?

Elle se distingue d'abord de la politique socialiste, qui repose sur la redistribution, sur la généralisation des systèmes d'assistance et sur le partage du travail, à travers la réduction de la durée du travail et le recrutement massif d'agents publics sous statut précaire.

Il existe souvent un paradoxe chez les socialistes. Ceux-ci ne réforment jamais les systèmes sociaux. Par exemple, ils n'ont jamais réformé l'assurance maladie, et la dérive des dépenses s'est accrue. Ils ont également évité la réforme des retraites. Ces politiques ont débouché sur une embolie des systèmes sociaux. L'absence de réforme engendre notamment le chômage de masse, qui conduit à l'épuisement du modèle.

La politique sociale de Jacques Chirac diffère aussi de la vision libérale.

La pensée libérale perçoit le système social comme une source de déclin pour la France. Selon elle, par exemple, il faut réformer la sécurité sociale en distinguant solidarité et assurance privée, et substituer aux retraites par répartition, qui expriment la solidarité entre les générations, un système de capitalisation collective où chacun reçoit en fonction du montant des cotisations placées et du produit de ces placements.

La politique sociale de Jacques Chirac représente une autre voie.

Contrairement aux socialistes, Jacques Chirac refuse la paralysie et l'embolie du système social, il souhaite le dynamiser, le réformer.

Contrairement à la vision libérale, Jacques Chirac ne considère pas que notre modèle social soit une cause de déclin. Il estime plutôt que le déclin adviendra si le système n'est pas réformé et sauvegardé. Jacques Chirac s'est donc, toujours, opposé au démantèlement et à la

privatisation de l'assurance maladie comme au remplacement de notre système de retraite par répartition par un système de capitalisation.

La différence majeure entre la politique sociale de Jacques Chirac et une politique de type droite européenne classique ne réside donc pas dans la volonté de réforme. Elle réside dans le sens de la réforme. Jacques Chirac souhaite la réforme non pour changer de modèle social, mais pour que ce modèle vive, s'adapte et permette à la France d'affronter de nouveaux défis. Il a, par ailleurs, une préférence pour les dynamiques de dialogue et de solidarité, plutôt que pour les stratégies de confrontation et de compétition entre le faible et le fort, qui déchirent le lien social.

Ainsi, à l'origine de la pensée sociale de Jacques Chirac, il existe une grande confiance dans la pertinence du modèle économique et social français. Mais, celle-ci est doublée d'une inquiétude vis-à-vis de certaines évolutions de la société française, des déchirures du tissu social, des forces centrifuges qui mettent en péril notre cohésion sociale. Il souhaite donc régénérer ce système pour lui donner sa pleine effectivité.

Philippe Bas propose premièrement d'entreprendre une exploration, visant à déterminer quelles sont les racines de la politique sociale de Jacques Chirac. Dans un second temps, Philippe Bas décrira comment cette politique s'est traduite et en quoi elle constitue une grille d'analyse toujours actuelle.

Les racines et l'action sociale de Jacques Chirac, avant la Présidence de la République

Les éléments de la politique sociale de Jacques Chirac ne sont pas exprimés dans un corps doctrinal. En effet, Jacques Chirac est un homme d'action, inspiré par des convictions et une vision de la France. Toutefois, il existe des racines et certaines expériences qui ont compté, et parfois déterminé, l'action publique de Jacques Chirac.

Les racines de Jacques Chirac

Les racines géographiques : corréziennes

En Corrèze, il y a un fort esprit rural et la fraternité est une valeur centrale. Ce département se caractérise aussi par un puissant ancrage à gauche. Historiquement, il est dominé par la S.F.I.O. et le Parti Radical, dont les figures emblématiques sont Charles Spinasse, Ministre des Finances de Léon Blum, et Henri Queuille, Président du Conseil de la IVème République. C'est au P.C.F. que Jacques Chirac a arraché la circonscription d'Ussel en 1967.

La pensée de Jacques Chirac n'est évidemment pas incompatible avec cet esprit de la Corrèze, également empreint d'un sentiment patriotique fort qui se manifesterait notamment dans la Résistance. Depuis son entrée dans la vie publique, il incorpore à sa manière de voir les convictions profondes d'une population ancrée dans la fraternité rurale.

Les racines philosophiques : républicaines

Le cœur du patrimoine républicain est constitué de l'école de la République, laïque, publique et obligatoire, et de la protection sociale, formidable solidarité mise en œuvre après la seconde guerre mondiale.

Dès sa jeunesse, Jacques Chirac est imprégné des valeurs républicaines, qu'il acquiert au sein d'un milieu d'instituteurs. Elles sont ses racines culturelles et intellectuelles. Il se sent dès lors comptable d'un patrimoine républicain chargé d'assurer l'égalité des chances.

Les racines politiques : gaullistes

Les racines de Jacques Chirac ne sont ni communistes, ni capitalistes. Le gaullisme cherche à rassembler, par une politique économique et sociale qui garantit la bonne cohésion de notre société en protégeant chacun, notamment les plus faibles.

Le gaullisme est à la source des convictions sociales de Jacques Chirac. Il prône l'association du capital et du travail, qui prend une forme réelle par la participation.

Les racines historiques : l'après-guerre

Jacques Chirac est adolescent dans le monde de l'après-guerre. Il partage « le grand espoir du XX^{ème} siècle », consécutif à la Libération : la fondation d'un modèle solidaire, la construction de la paix après la barbarie nazie.

Jacques Chirac est sans doute marqué aussi par la politique dirigiste de la IV^{ème} République, qui fait de la France une grande puissance économique.

Jacques Chirac a ainsi acquis très tôt la conviction selon laquelle le rôle de l'Etat doit être central. Le modèle de société qu'il défend ne peut opposer l'économie au social ; au contraire, il doit les conjuguer pour plus d'efficacité.

La personnalité : généreuse

Dans une action politique de cette envergure, les ressorts personnels ne peuvent manquer de compter.

Jacques Chirac est doué d'une générosité essentielle et d'une humanité profonde, qui frappent tous ceux qui le connaissent et sans lesquelles sa politique sociale n'aurait jamais pris une telle dimension.

Il est aussi réformateur et volontariste, par tempérament :

Avec de telles racines, plongées si profondément dans la France républicaine, Jacques Chirac aurait pu être conservateur, attaché comme tant d'autres au maintien d'acquis immuables et se satisfaire d'administrer l'héritage social dont il est imprégné, mais il a au contraire, toujours été profondément réformateur. Il croit à la volonté politique et à la possibilité de changer le cours des choses.

L'action sociale de Jacques Chirac, avant la Présidence de la République

L'expérience algérienne (1956-1957)

L'Algérie a certainement été pour Jacques Chirac une expérience centrale, notamment dans l'élaboration de sa vision sociale. Elle ne fut pas seulement pour lui le lieu d'une tragédie. Elle

fut aussi une école du développement social, l'armée française participant à la construction de dispensaires, de puits, et d'écoles.

Cette expérience, au milieu de la population algérienne, est à la source de beaucoup de décisions et d'attitudes de Jacques Chirac, ainsi que d'engagements forts auprès de ceux qui souffrent de la misère dans les pays en développement.

Jacques Chirac et le handicap :

Il n'existait, semble-t-il, a priori aucune raison particulière pour que Jacques Chirac s'intéresse au handicap. Pourtant, il s'est préoccupé de ce problème dès le début de sa carrière publique. Ainsi, c'est en 1967 que Jacques Chirac, jeune député de la Corrèze, fonde les « centres éducatifs de la Haute Corrèze », qui deviendront les « centres éducatifs du Limousin », puis la « Fondation Jacques Chirac pour le Handicap ».

Ceux qui ont pu accompagner Jacques Chirac auprès des personnes handicapées ont été frappés par le naturel et la chaleur des relations qu'il sait nouer avec elles, même avec celles qui sont touchées des handicaps mentaux les plus lourds.

Il est visible que pour Jacques Chirac, il n'existe pas d'être humain, aussi souffrant soit-il, pour lequel aucun échange ne soit possible, de personne à personne.

L'attitude de Jacques Chirac reflète un véritable sentiment d'égalité vis-à-vis de toute personne, quelle que soit sa situation. Dans son rapport aux autres, il y a un désir d'écoute, un intérêt pour son interlocuteur. Jacques Chirac dit simplement : « *J'aime les gens, en général ce qu'ils disent m'intéresse, et je crois qu'ils le sentent* ».

L'engagement de Jacques Chirac en faveur des personnes handicapées est profond et constant. Il s'est traduit par les trois grandes et uniques lois de la V^{ème} République sur ce sujet :

- la loi de 1975 sur l'allocation aux adultes handicapés et les centres médicaux sociaux,
- la loi de 1987 sur l'emploi des travailleurs handicapés dans les entreprises. Jacques Chirac a porté cette loi dans un contexte politique où il était considéré par les médias comme la réplique française de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan. Pourtant, cette mesure, qui demande aux entreprises d'embaucher 6% de personnes handicapées, est au contraire très dirigiste et très sociale,
- la loi de 2005 sur les droits de la personne handicapée, qui institue la prestation de compensation du handicap, le droit à l'accessibilité et les maisons départementales des personnes handicapées.

Secrétaire d'Etat à l'emploi (1967-1968)

Pour Jacques Chirac, la leçon à retenir de mai 1968 est sûrement l'impératif du dialogue social et la reconnaissance du rôle des syndicats. On mesure bien avec la crise de 68, que pour pouvoir résoudre les conflits quand ils surviennent, il faut que le dialogue se poursuive de manière continue en dehors des crises.

A cette époque, Jacques Chirac fera progresser notre système social en créant l'Agence Nationale Pour l'Emploi (A.N.P.E.) et en transformant le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (S.M.I.G.) en Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (S.M.I.C.), pour que les travailleurs pauvres profitent des fruits de la croissance.

Ministre de l'agriculture (1972 - 1974)

Jacques Chirac, Ministre de l'agriculture, instaure des mesures sociales comme l'« indemnité spéciale de montagne ». La question agricole ramène Jacques Chirac à la Corrèze, à un monde animé par des convictions, qui se traduisent par un système social précurseur : la mutualité sociale agricole, l'ensemble des associations rurales (familles rurales, aînés ruraux, ADMR) qui expriment la solidarité du monde agricole.

Premier Ministre (1974 - 1976)

Jacques Chirac, Premier Ministre de la crise de l'énergie, doit mettre en œuvre un plan de refroidissement initié par le Président de la République de l'époque. Mais, très conscient de la gravité de la situation sociale, il souhaite une relance pour répondre à l'angoisse des Français en stimulant l'activité. Jacques Chirac obtient satisfaction en 1975 : à une politique de réduction de l'inflation succède la relance par l'investissement pour retrouver la croissance et l'emploi.

Cette période est également riche en réformes de société. Par exemple, lors du débat parlementaire sur l'Interruption Volontaire de Grossesse (I.V.G.) en 1974, Jacques Chirac apporte un soutien total et décisif à Simone Veil. Il permet aussi la création de l'allocation de parent isolé, pour les femmes qui élèvent seules leurs enfants.

De plus, Jacques Chirac institue les établissements médico-sociaux et mène une politique de rénovation des hospices. Il permet aussi l'augmentation des retraites et des indemnités de chômage, et crée l'autorisation administrative de licenciement. Cette mesure, dans le contexte de crise de 1975, relève de la volonté de prévenir les abus et créer des amortisseurs sociaux.

La création du RPR (1976)

Jacques Chirac élabore alors une doctrine politique propre, dans laquelle ses convictions sociales s'expriment avec force. La stratégie consiste alors à se différencier de la politique menée par Valéry Giscard d'Estaing et à éviter que la gauche, rassemblée autour d'un programme commun, ne s'empare du pouvoir. Ce choix politique rejoint les convictions profondes de Jacques Chirac.

Le 3 octobre 1976, il appelle à l'avènement d'un « *travaillisme à la française* », dans un discours à Egletons, au cœur de son fief de Corrèze. Cette expression, que certains considèrent comme malheureuse, est pourtant caractéristique de ce que représente le gaullisme au milieu des années 1970. Le journal Le Monde remarquait d'ailleurs en 1977 :

« *le gaullisme est peut-être la version française de la social-démocratie* ». Beaucoup récuseront ces termes, mais ils permettent bien d’approcher de ce qui est la conviction sociale de Jacques Chirac.

En effet, le « *travaillisme à la française* » signifie qu’il existe une troisième voie, entre le libéralisme et la coalition « *socialo-communiste* » d’alors. Ce concept est marqué par une grande fidélité au gaullisme social.

Lors du Discours de Metz en octobre 1977, Jacques Chirac dénonce « *les solutions de la droite conservatrice, orthodoxe, classique* ». Il exprime sa volonté « *d’incarner une voie médiane entre cette droite et le programme démagogique de la gauche socialo-communiste* ». En février 1977, dans le discours de la Porte de Pantin, Jacques Chirac dénonce le capitalisme sauvage : « *Les gaullistes ne doivent pas être confondus avec les tenants du libéralisme classique et avec la droite* ».

Ces propos paraissent précurseurs. Ils conservent toute leur actualité aujourd’hui face à la crise financière et économique internationale. Tous les pays, dont la France, réagissent en recentrant leur politique économique et sociale.

Maire de Paris (1976 - 1995)

Pendant 18 ans, Jacques Chirac a fait de Paris un véritable laboratoire de l’innovation sociale, qui comprend de multiples réalisations comme la carte Paris Famille, le dispositif de prise en charge des personnes âgées, ou la création du SAMU social. Il fut aussi le premier maire d’une grande ville à opérer des réquisitions de logements vacants pour les personnes sans domicile fixe et à instituer un système d’aide sociale précurseur du RMI.

La politique sociale du Président Chirac

Le diagnostic de la fracture sociale fondera la politique du Président.

Ce diagnostic correspond à une analyse profonde de la situation de la France en 1995, alors que notre pays est confronté à de nombreuses difficultés, auxquelles les politiques traditionnelles ne savaient plus comment répondre :

- la panne de l'ascenseur social ;
- l'embolie des systèmes sociaux ;
- le dysfonctionnement du processus d'intégration avec les revendications communautaristes qui portent atteinte à une valeur fondamentale de la République : la laïcité ;
- le développement des discriminations ;
- l'installation durable de l'exclusion ;
- la multiplication d'actes de racisme et d'antisémitisme ;
- une insécurité qui mène à plus d'égoïsme et de repli sur soi.

Ce diagnostic, en adéquation parfaite avec la réalité française, correspond à la conviction profonde du candidat Jacques Chirac en 1995. Il est totalement inexact de considérer que Jacques Chirac a abandonné par la suite la lutte contre la fracture sociale.

La lutte contre la fracture sociale entre 1995 et 1997

La sauvegarde de la protection sociale

La sauvegarde de la protection sociale a été entreprise dès 1995 à travers la réforme de l'assurance maladie. Cette réforme a donné un coup d'arrêt à une dérive des dépenses de sécurité sociale qui menaçait les fondements de notre système. La réforme a aussi permis la création dans la Constitution du budget de la sécurité sociale, voté chaque année par le Parlement en même temps que le budget de l'Etat. Jacques Chirac a aussi réformé l'hôpital et institué les agences régionales de l'hospitalisation. Enfin, le modèle social a progressé avec la création de la prestation spécifique dépendance pour les personnes âgées.

L'emploi

Jacques Chirac créera le contrat initiative emploi pour permettre l'embauche de chômeurs de longue durée par les entreprises. Mais surtout sa politique pour l'emploi s'est traduite par une baisse massive des charges sociales pour les travailleurs proches du S.M.I.C. L'INSEE, constatera en 1999, que cette politique de lutte contre le chômage a été la plus efficace qu'il n'y ait jamais eue en France : 500 000 emplois créés pour les travailleurs ayant le moins de qualifications, c'est-à-dire justement ceux dont les difficultés d'emploi sont les plus grandes.

Le prêt à taux zéro

Ce fut historiquement l'une des mesures les plus efficaces pour le logement social.

Le dialogue social

La crise sociale de 1995 entraîne l'abandon du projet d'harmonisation de la durée de cotisation pour les retraites entre secteur privé et secteur public. Elle n'empêche pas un dialogue fécond sur la réforme de la sécurité sociale.

VIGISECU a regroupé les principales forces réformistes du pays (C.F.D.T., C.F.T.C., C.G.C., Mutualité Française) pour soutenir la réforme du gouvernement.

Lutte contre l'exclusion

La lutte contre l'exclusion a été amorcée avec le projet de loi de Jacques Barrot discuté à l'Assemblée Nationale notamment pour permettre l'insertion des allocataires du R.M.I. Mais il n'aboutira pas à cause de la dissolution.

La cohabitation (1997 - 2002)

Une autre politique se met en œuvre, dont Jacques Chirac contestera les éléments les plus négatifs.

Jacques Chirac porte un jugement sévère sur les 35 heures, mais jamais sur le principe, seulement sur les modalités, parce qu'elles sont obligatoires et imposées par la loi. En effet, le progrès s'est toujours traduit dans l'histoire par une réduction de la durée du travail. Mais, ce doit être une conséquence du progrès économique, pas une obligation légale entravant ce progrès. De plus, il souligne, avec le thème de la « cagnotte », que la croissance de la fin des années 1990 ne profite pas à tout le monde. Par ailleurs, il ne cesse, malheureusement en vain, d'appeler le gouvernement de l'époque à réformer les retraites, menacées de faillite.

En revanche, Jacques Chirac soutient la Couverture Médicale Universelle (C.M.U.) et la loi contre l'exclusion, qui est la reprise, avec des aménagements, du projet de loi de Jacques Barrot en 1997.

Le quinquennat (2002 – 2007)

Cette période marque la confirmation de l'ambition sociale de Jacques Chirac, qu'il souhaite mettre en œuvre dans le dialogue le plus large. Pour sauvegarder et renforcer le modèle français, il entreprend les réformes éludées pendant la cohabitation.

Les deux grandes réformes de la protection sociale :

- la réforme des retraites de 2003, qui sauvegarde la solidarité entre les générations.
- la réforme de l'assurance maladie : entre 2004 et 2007, elle permet la réduction du déficit de 12 milliards d'euros à 4 milliards d'euros.

Le renforcement du modèle social et du modèle républicain, pour plus de cohésion sociale :

- assouplissement des « 35 heures ».
- création du Revenu Minimum d'Activité (R.M.A.), intéressement à la reprise du travail pour les allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (R.M.I.).
- défense de la laïcité, à travers la résolution de la question du port du voile à l'école.
- rétablissement de la puissance de notre modèle d'intégration : création du Contrat d'Accueil et d'Intégration (C.A.I.) et de l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM).

La progression des solidarités :

- le plan « solidarité grand âge ».
- la grande loi de 2005 sur les droits des personnes handicapées.
- le plan de rénovation urbaine, qui doublera les constructions annuelles de logements sociaux.
- la loi de cohésion sociale.
- la lutte contre le cancer.

Une politique familiale très ambitieuse :

- création de l'APJE, qui profitera à 300 000 familles, pour la garde des enfants ;
- lancement du plan « petite enfance » pour la création de 240 000 places d'accueil en cinq ans.

Une méthode : dialogue et fermeté :

Jacques Chirac veille à ce que la méthode appliquée soit celle du dialogue social (réforme des retraites et réforme de l'assurance maladie), mais cela n'empêche pas de faire preuve d'une grande fermeté pour faire respecter sans abus les règles applicables à l'exercice du droit de grève. Comme il se doit, les fonctionnaires en grève en 2003 ne seront pas payés, ce qui est, dans la culture du mouvement syndical, la règle, trop longtemps perdue de vue.

Toutefois, il faut noter un accroc en 2006 : le Contrat Première Embauche (C.P.E.). Mais, de ce mal ressort un bien : le thème du « dialogue social, d'abord », qui permet que les grandes réformes ne soient entreprises qu'après discussion entre les partenaires sociaux, sera réactivé à la suite de la crise. Cette volonté s'est traduite par la loi du 31 janvier 2007, qui correspond à un engagement politique de Jacques Chirac exprimé avant même la campagne présidentielle de 2002.

Conclusion

- Jacques Chirac a-t-il été immobiliste ?

Non, il a été courageux et audacieux. Parfois trop selon les Français, qui ont jugé sévèrement le C.P.E. et le « plan Juppé ».

- Jacques Chirac a-t-il été conservateur ?

Non, il a été réformateur. Il a permis au modèle social français de franchir une étape en le rénovant et en le faisant progresser (par exemple avec les retraites anticipées des salariés qui ont commencé avant 16 ans, ou avec le chèque santé pour l'acquisition d'une mutuelle)

- Jacques Chirac a-t-il été trop libéral ?

Non, il s'est toujours opposé au démantèlement du code du travail, à la capitalisation pour les retraites et à la privatisation de la sécurité sociale. 75 % des dépenses de santé étaient couvertes par la protection sociale quand il est arrivé au pouvoir ; 77% quand il a quitté l'Elysée !

Il a aussi refusé la mise en cause des services publics, notamment au niveau européen.

- Jacques Chirac s'est-il renié ?

Non, il est resté fidèle à ses convictions, sans en dévier, malgré les difficultés.

- Jacques Chirac a-t-il réussi ?

Oui. Il est allé au plus loin de ce qu'il pouvait faire. Mais le travail n'est jamais terminé.

Lorsque Jacques Chirac a quitté l'Elysée, le chômage était à son plus bas niveau depuis 25 ans, le dialogue social avait progressé, le sort des plus démunis s'était amélioré et la protection sociale avait été profondément réformée.