

33 Réduire le chômage ou développer l'emploi ?

33.0 Résumé de ce chapitre

Dans le domaine de l'emploi, la France a mené des politiques vigoureuses dotées de crédits considérables — près de 50 milliards d'euros (plus de 300 milliards de francs) sont dépensés chaque année au titre de l'emploi, soit près de 3,5 % du PIB — et pourtant elle a créé peu d'emplois — voir le **graphique 1** en fin de document. Dans le secteur privé, pendant des années l'emploi a diminué. Pour expliquer ces échecs on théorisa : dans le monde moderne les postes de travail tendraient à se réduire. Cette vision est totalement erronée : en vingt ans, par exemple, les États-Unis avaient créé plus de 40 millions d'emplois (même si l'on peut discuter la « qualité » de maints d'entre eux) soit une augmentation de 50 %. Les Français ne voulurent pas le croire et, pour réduire le chômage, souhaitèrent plus d'actions encore de l'État.

Pendant les « trente glorieuses » un État très interventionniste n'avait pas empêché la croissance de se poursuivre. Mais, à partir des années quatre-vingt le contexte a complètement changé. Le capitalisme a connu une nouvelle vigueur ; il s'est enrichi du développement, au plan mondial, des services et des nouvelles technologies comme du dynamisme retrouvé des États-Unis. L'exubérance a ensuite conduit à des excès. Ayant ouvert ses frontières, la France a été plongée dans cet univers bouillonnant. Dès lors et comme en réaction, nombre de ses citoyens sont restés accrochés aux idées, aux mythes et aux pratiques de ce qu'on a pu baptiser de « modèle français » (voir le **chapitre 11** de notre site) et qui donne à l'État un rôle prééminent. Dans le même temps, la France laissait se parfaire le contrôle des deux formations politiques les plus importantes de droite et de gauche par un petit nombre de hauts fonctionnaires.

À un capitalisme mondialisé qui gérait les emplois de façon martiale fut opposée, en France, une politique du travail très « administrée ». L'État créa notamment des emplois publics — dans un monde incertain l'emploi public n'a-t-il pas de grandes vertus ? — tout en continuant longtemps à favoriser la hausse des rémunérations — **graphique 2**. On espérait qu'il résulterait de cette dernière une augmentation de la *demande* nationale de biens et donc d'emplois, calcul qui s'avéra faux : le secteur privé, pour résister aux importations et à la compétition, fut contraint de mener une course à la productivité qui, efficace, économisa les emplois. Bien reçues par ceux dont l'emploi était le moins vulnérable, des mesures telles que la hausse accélérée du SMIC ont précipité l'exclusion des travailleurs peu qualifiés appartenant à des secteurs exposés à la concurrence. On

peut se demander, d'une manière plus générale, s'il est judicieux de faire subventionner — et donc encourager — des emplois non qualifiés par ceux qui le sont ?

En 1997, en sus de 350 000 emplois-jeunes subventionnés par l'État, avaient été promises les 35 heures. Ces dernières intensifiaient la politique de partage d'un travail supposé rare. Par l'entrée tardive des jeunes au travail et le départ en retraite précoce des quinquagénaires, on aboutit à ce que **la France ait la fraction de sa population au travail la plus faible des pays occidentaux**. Dès lors, un petit nombre d'actifs doit assurer la subsistance du pays et le financement d'une protection sociale qui reste largement assurée par des cotisations assises sur les salaires.

De 1997 à 2001, la conjoncture mondiale devenant favorable, le chômage régressa enfin et, comme ses prédécesseurs, le gouvernement de Lionel Jospin, en recueillit le mérite bien que, chez nous, l'emploi n'ait pas progressé plus qu'ailleurs — **graphique 3**. Cependant, au moment où le siècle précédent finissait, des experts de la gauche, reconnaissant enfin la pertinence d'observations déjà anciennes, se mettaient à douter de la validité de politiques plus inspirées par l'histoire et ses symboles (les 40 heures) que par une analyse de la société et du monde actuels. Lutter contre le chômage en partageant le travail est une fausse bonne idée ! C'est l'inverse qui est vérifié par les *faits* : **plus grande est la proportion de personnes au travail plus le taux de chômage est bas.**

(1)

Il nous semble donc indispensable que soient révisées les conceptions de l'emploi qui ont encore cours chez nous. Tâche d'autant plus nécessaire que s'annonce une autre phase de notre démographie : la population en âge de travailler va cesser de croître pour risquer, ensuite, de diminuer.

Finalement on peut se demander si les mesures prises en faveur de l'emploi n'ont pas été de médiocres palliatifs aux carences de nos systèmes d'éducation et de formation — illettrisme de plus de dix pour cent de la population, exclusions scolaires, formation professionnelle et continue terriblement négligées (voir le chapitre 31) — auxquelles nous n'avons pas eu le courage de remédier. Les chômeurs ne sont-ils pas, dans une large mesure, des personnes dont la formation a été insuffisante ? A-t-on été assez attentif au fait que, parmi les personnes les plus touchées, se trouvent les immigrés des années cinquante et soixante et leurs descendants dont l'intégration à la société française n'a pas été réussie ?

La puissance publique ne peut, certes, se désintéresser de l'emploi mais ne devrait-elle pas le faire d'une tout autre manière ? À nos yeux les partis politiques, les gouvernements successifs et l'administration n'ont pas assez cherché à engager et animer le *débat sur les objectifs* qu'une

1 Raymond Soubie, Président de Altédia, *Le Monde*, 7 juin 2003.

politique de l'emploi doit viser. Des discussions techniques sur les modalités ne remplacent pas ce débat. Le travail doit-il demeurer une valeur aussi exclusive pour les uns et une sorte de calamité pour d'autres ? Les conditions dans lesquelles la femme et son conjoint combinent parcours professionnels et éducation des enfants ne méritent-elles pas réflexion ?

Dans la *gestion* de l'emploi la puissance publique n'a-t-elle pas joué un rôle excessif et pris une place que les syndicats et les associations n'ont pas occupée de façon à la fois énergique et constructive ? Ne faut-il pas, dans les bassins d'emploi, étendre ces nouvelles formes de contrat social qui s'ébauchent où les acteurs locaux mènent prévisions, négociations, actions de formation et de réemploi. Elles évitent que les salariés restent désemparés par les rapides évolutions de l'économie.

Si les auteurs de ce site ont été confrontés de façon concrète aux problèmes de l'emploi, ils n'en sont pas des spécialistes. Mais l'étude qu'ils ont conduite a engendré chez eux un vigoureux rejet des politiques pratiquées depuis des années. Coûteuses, elles ont aggravé et non apaisé la crise sociale tout en handicapant notre économie. Nous aimerions profiter de la liberté d'expression dont nous avons la chance de jouir pour contribuer à faire évoluer conceptions et pratiques.

33.1 Réduire le chômage français	page 4
33.2 Les conditions nouvelles de l'emploi	page 20
33.3 Des politiques mieux adaptées ?	page 26

Pour des raisons techniques, la table des matières détaillée et les graphiques sont rejetés à la fin du chapitre. Nous suggérons fortement à nos visiteurs d'avoir les graphiques sous les yeux lorsqu'ils liront le texte.

33.1 Une gestion administrée du chômage

Si l'emploi est un thème politique essentiel dans notre vie politique c'est sans doute parce que notre civilisation a été centrée sur le travail. Elle s'est écartée ainsi des deux grandes sources qui l'ont inspirée, la tradition judéo-chrétienne et la Grèce. (1) Dans la Genèse, le travail apparaît sous un jour négatif. Il est une malédiction, une punition. La Grèce de Platon ou d'Aristote, quant à elle, loin de valoriser le travail, l'assimilait à des tâches dégradantes. L'activité noble était la politique : définir en collectivité les objectifs de la vie en société. C'est sans doute dans le monde anglo-saxon que le renversement des valeurs a été le plus net : la prédominance de l'économie renvoie fermement au second rang les activités de caractère social et politique.

33.1.1 Le travail dans notre société

Le grand virage fut pris au XVIIIe. Tout se passe comme si les philosophes du siècle des Lumières et (certains du siècle suivant), avaient eu peur du surgissement de la liberté individuelle à laquelle, pourtant, ils entendaient contribuer. Cette liberté ne risquait-elle pas de bouleverser la société ? De provoquer des révolutions ? L'urbanisation n'était-elle pas inquiétante et ne fallait-il pas canaliser les forces naissantes ? Les « lois de l'économie », espérait-on, allaient justifier que les travailleurs et, plus généralement, les individus peu sociables, soient contenus par des règles strictes.

Ces lois procéderont d'une vision hédoniste, individualiste et, pour finir, fort aristocratique. Elles voulaient garantir l'autorégulation de l'ordre social et, par le travail, définir à chacun sa place dans la société. C'est évidemment un grand changement par rapport à l'Ancien Régime où les membres des ordres supérieurs ne travaillaient pas. C'est dans ce contexte, que naît la fiction du « contrat social » cher à Jean-Jacques Rousseau. Il ne correspond à aucune réalité du temps ni à aucune expérience connue. C'est par une alchimie assez obscure que la volonté générale est captée par les dirigeants tandis que les corps intermédiaires, suspects, seront bientôt rejetés par la Révolution française.

Hegel tenta bien de réintroduire les concepts grecs : la parole, le débat, les institutions. Mais ses successeurs, au premier rang desquels Marx, parvinrent mal à séparer à nouveau l'économie du politique. **Marx rêvera d'une société auto régulée d'où l'État a disparu.** On a beau observer qu'un salarié de notre temps ne consacre au travail rémunéré que dix pour cent seulement des

1 Ce paragraphe et le suivant s'inspirent des deux livres de Dominique Méda, *Le travail, une valeur en voie de disparition* ? Flammarion, 1993 et *Qu'est-ce que la richesse* ? Flammarion, 1998.

heures de sa vie (1) nous n'en restons pas moins dans un monde organisé autour du travail salarié et de ses valeurs. Ou contre elles : l'aliénation du travailleur et la collectivisation des outils de production vont être les thèmes centraux de la pensée socialiste pendant plus d'un siècle et demi. Aujourd'hui, une fraction de la population considère le travail comme un mal.

Le contrat de travail étant par nature et sauf circonstances particulières asymétrique, l'industrialisation ne s'est-elle pas réalisée dans des conditions souvent épouvantables ? Dès lors, des mesures sociales cherchèrent donc à améliorer le sort des travailleurs et, notamment, à réduire la durée du travail ; dans la deuxième moitié du XXe siècle ces mesures furent intégrées dans le concept d'État-providence. La France de la Libération participa largement à ce mouvement à un moment où la droite se trouvait très affaiblie et où les partis de gauche attiraient une large part de l'électorat.

Puis la France des « trente glorieuses » connut le quasi plein emploi, une forte amélioration du niveau de vie, d'éducation ou de l'état de santé comme de la durée de la vie. Un vaste secteur nationalisé coexistait avec un secteur privé où les directions des grandes entreprises étaient progressivement occupées par d'anciens hauts fonctionnaires. On pouvait donc penser que l'État avait la situation bien en mains ; le « modèle français » fonctionnait. Bien que les trois-quarts des emplois français soient privés (plus des quatre cinquièmes en Europe), l'emploi public demeurait l'archétype et notre système scolaire ne renonçait pas à sa mission originelle : sélectionner et former de futurs fonctionnaires (voir le **chapitre 31** de notre site). Le contexte eut beau changer de façon radicale, des conceptions à la fois « dirigistes » (comme on disait alors) et fixistes ont perduré.

33.1.2 Des mythes à la théorie

33.1.2.1 Le nombre d'emplois est fixe

Un emploi public est budgété et, dans le cadre d'un budget, le nombre d'emplois est fixe. Nos leaders politiques, presque tous anciens agents de l'État, ont assez aisément combiné cette logique avec la conviction que le travail est rare. Ils en sont venus à penser qu'en partageant ce travail en quantité prédéterminée ils diminueraient le nombre des chômeurs. Comme le dira le troisième paragraphe de ce chapitre, **cette vision est totalement erronée** mais elle a séduit les Français par son simplisme. On chercha donc à partager le travail par l'entrée tardive des jeunes sur le marché de l'emploi, l'avancement de l'âge de la retraite et la diminution des horaires.

1 1700 heures par an pendant 40 ans = 68 000 h. sur un peu moins de 700 000 heures que compte une vie d'une durée moyenne ; calcul de futuribles, avril 2003.

Mais, est-il vrai que le travail soit rare ? Certes, les mémoires, dans le monde ouvrier notamment, gardent le souvenir des suppressions d'emplois dramatiques. Les fermetures d'usines ne sont-elles pas plus spectaculaires que les embauches dans de petites PME de service ? Mais comment ne pas opposer aux reportages médiatiques les réalités globales de longue période : depuis le début de la révolution industrielle la productivité de l'heure de travail a été multipliée, en France, par un facteur proche de 30 (1). Ce bond fantastique, loin d'avoir annihilé l'emploi et réduit les travailleurs à la misère a permis une considérable élévation du niveau de vie de la population.

On pourrait rattacher à la vision fixiste de l'emploi la volonté, qui a été celle de tous les gouvernements à partir des premières années soixante-dix, de limiter l'immigration. Il nous a paru préférable d'évoquer ce problème dans la deuxième partie de ce chapitre qui traitera des conditions nouvelles de l'emploi et, notamment, de la phase démographique qui s'annonce.

33.1.2.2 Défendre les emplois existant et créer des emplois publics

Décrété en 1848, le droit au travail « dressera l'un contre l'autre le peuple de Paris et l'Assemblée nationale, jusqu'à provoquer la mort de la République » (2). La création de quelques ateliers nationaux, allait-elle déboucher sur une collectivisation générale pour que soit respecté ce droit, les entreprises privées, prises individuellement, ne pouvant l'honorer ? Ce « droit au travail », les suppressions d'emploi sont, aujourd'hui encore, l'occasion de le proclamer. Si le travail est rare, ne faut-il pas tout faire pour conserver les emplois et rendre difficiles les licenciements ? Les enquêtes internationales font figurer la France à la fois parmi les pays où les mesures de protection de l'emploi sont les plus contraignantes mais où les agences de travail temporaire sont les plus actives. Comment ne pas voir un lien entre ces deux phénomènes ? Le renforcement des protections dont les uns disposent n'a-t-il pas pour contrepartie, la précarité des emplois des autres ?

Dans la troisième partie de ce chapitre, nous opposerons une autre conception à cette vision de l'emploi, à nos yeux archaïque, et qui a inspiré tant de politiques déraisonnables.

33.1.3 Des politiques déraisonnables

L'idée selon laquelle le travail serait en quantité préétablie a inspiré des politiques visant la baisse du chômage plus que le développement de l'emploi. Elles ont été coûteuses, peu efficaces voire — estimons-nous — nuisibles.

1 Jean-Paul Maréchal, *Humaniser l'économie*, Desclée de Brouwer, 2000.

2 Jacques Donzelot, professeur à Paris X, *L'invention du social*, Seuil 1994.

33.1.3.1 Créer des emplois publics

Premier axe : créer des emplois publics en plus grande proportion que nos voisins — **graphique 4** en fin de document. Politique française constante, elle a été accentuée après 1981 au point d'atteindre l'excès dans certains ministères. La France compte ainsi 134 000 agents fiscaux contre 52 000 en Grande-Bretagne. En 2000, des mesures avaient prévu une rationalisation de cette administration mais l'opposition des agents concernés fit qu'on les abandonna. L'engagement pris par Lionel Jospin de stabiliser les effectifs globaux de la fonction publique fut rapidement oublié. En 2000, plus de dix mille fonctionnaires, et en 2001 plus de quinze mille, ont été embauchés.

L'emploi public a constitué une aubaine pour maints Français, notamment ceux que l'évolution de l'agriculture poussait vers la ville. Longtemps, beaucoup y ont trouvé l'occasion d'une réelle promotion sociale. En outre, l'État offrait des postes moins rebutants, en général, que ceux de l'industrie. L'enquête sur le travail en France, conduite pendant plusieurs années par la CFDT (1), montre la satisfaction éprouvée par certains salariés de la fonction publique, les enseignants et les travailleurs sociaux notamment : leur travail a, aux yeux de tous, une utilité évidente et, en dépit des revendications présentées, les conditions dans lesquelles ces fonctions sont exercées conviennent à leurs titulaires.

Ayant placé la fonction publique sur une sorte de piédestal, les Français, loin de s'étonner de l'importance d'un effectif de plus de cinq millions de personnes, s'en félicitent. Admettant qu'il ne connaît pas le nombre de personnes qu'il emploie l'État, a dû, pour y parvenir, se résoudre à créer un « Observatoire de l'emploi public » !

Les emplois jeunes

En 1997, l'État a décidé de financer — à hauteur de 80 % — 350 000 emplois jeunes dans le secteur public et para public. Sur le moment, l'adoption de cette mesure a contribué à rétablir la confiance des Français et, partant, celle des consommateurs, sérieusement ébranlée en 1995. Puis le coût est apparu : 5 milliards d'euros (35 milliards de francs) en année pleine soit 15 000 euros (100 000 francs) par emploi et par an. Ces jeunes devaient être engagés pour répondre à de « nouveaux besoins ». Or, Michel Godet (2) fait judicieusement remarquer que l'expérience recommande soit d'aborder de nouveaux domaines avec des personnes expérimentées, soit d'affecter de nouveaux venus à des domaines bien défrichés. Effectivement, « les activités nouvelles (générées par les emplois jeunes) sont rares » (3) et, de ce point de vue, la mesure n'a pas été une

1 *Le travail en question*, Syros, 2001.

2 *Sociétal*, hors série, avril 1998.

3 Olivier Dutheillet de Lamothe, *La politique de l'emploi*, Éditions liaisons, 2002.

réussite. Il était d'autant plus incongru d'envoyer des débutants en *terra incognita* que leur formation initiale a été, le plus souvent, fort limitée.

Par ailleurs, « les jeunes qui ont bénéficié de cette mesure ne peuvent être considérés comme des publics prioritaires. » (1) Les bénéficiaires ont été des jeunes d'un niveau de formation plus élevé que la moyenne ; des enfants plus favorisés que les jeunes des quartiers populaires : moins de dix pour cent des embauchés habitent dans les « zones urbaines sensibles. » Pour améliorer la statistique du chômage n'a-t-on pas incité les bénéficiaires de ces emplois à différer de cinq ans le moment où ils devaient chercher un emploi normal ?

33.1.3.2 Limiter le nombre de personnes au travail

Au nom du mythe selon lequel le travail est rare, l'axe de notre politique de l'emploi a été son partage pour tendre à ce qu'il y ait moins de chômeurs.

Moins de jeunes au travail

Le droit reconnu aux jeunes de poursuivre des études à la fois longues et sans débouchés probables retarde leur entrée sur le marché du travail et dégonfle les statistiques du chômage. Des débutants, soutenus par les syndicats, ont demandé à percevoir un salaire égal à celui des adultes. Était-ce réaliste et de nature à faciliter les embauches des jeunes ? La politique menée, dans les années récentes, par les Pays-Bas confirme qu'il faut « fixer le salaire (ou l'indemnité) de formation à un niveau suffisamment bas par rapport au salaire moyen offert dans la profession ou dans le secteur pour inciter les entreprises à proposer une formation à un nombre suffisant de travailleurs » (2). En contrepartie, la formation donnée aux jeunes devrait répondre à des normes exigeantes et dont le respect serait contrôlé. Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin entend mettre un terme à l'embauche subventionnée de jeunes dans le secteur public. Il souhaite favoriser l'entrée au travail de jeunes non diplômés par des exonérations de cotisations sociales. Il s'est fixé un objectif de 250 000 bénéficiaires à l'horizon de 2005. L'avenir montrera s'il s'agissait d'une transition habile ou de la rémanence du goût pour l'intervention publique.

Moins de quinquagénaires au travail

Partir en retraite assez tôt pour pouvoir profiter d'années de repos a, comme la réduction des horaires, été une vieille revendication ouvrière. Elle est tout à fait légitime s'agissant de travailleurs qui ont commencé à travailler tôt et/ou qui ont exercé des métiers très pénibles, mais, pour l'ensemble de la population elle a totalement marché à contre-courant des tendances démographiques. Le **chapitre 33** sur les retraites rappelle que l'une — l'allongement de la durée

1 *Idem.*

2 OCDE, *Étude sur l'Emploi*, 1994.

de la vie humaine — était en cours depuis longtemps et que l'autre — la perspective du départ en retraite des enfants du *baby-boom* — était parfaitement prévisible.

Ceux qui, nonobstant ces perspectives, ont instauré la retraite à soixante ans étaient désireux non seulement d'honorer une promesse électorale mais, aussi, croyaient-ils, de contribuer à réduire le chômage. Le même vœu devait conduire aux mises en retraite anticipées. Dans les dernières années du XXe siècle on a mis en préretraite dans le cadre de programmes *ad hoc* entre 450 000 et 700 000 personnes par an.

Depuis la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, l'administration, par l'approbation des mises en retraite anticipées, a retrouvé un certain droit de regard sur le contenu des « plans sociaux ». Mais surtout, le ministre de l'emploi détenait là, un des meilleurs moyens de « gérer » la très médiatique statistique du chômage. On a vu la ministre de l'emploi accepter des mises en retraite anticipée massive dans l'industrie automobile contre l'engagement de ses directions d'accepter rapidement les 35 heures. Employeurs et syndicats, partisans d'un avancement de l'âge du départ à la retraite, ont également trouvé leur compte à cette politique.

Mais cette politique a coûté très cher : plus d'un demi point de PIB en 1990, année où elle battit son plein. Plus grave, « conçues au départ, pour des secteurs traditionnels en restructuration, les retraites anticipées se sont étendues à d'autres secteurs pour devenir un outil de gestion des ressources humaines » (1) et elles ont abouti à une stigmatisation des salariés âgés de plus de cinquante ans, considérés comme inaptes à toute activité. (2) « L'ANPE dispense de recherche active les demandeurs d'emploi de plus de 57 ans, admettant ainsi qu'à partir de cet âge on a aucune chance de retrouver un emploi. » (3) Lors d'un sommet récent, les chefs d'État européens ont admis qu'il faudrait porter, en 2010, à 50 % la proportion des citoyens au travail (hommes et femmes confondus) âgés de 55 à 64 ans. La France aura bien du mal à atteindre ce niveau ; le taux d'emploi des hommes de cette catégorie était, en 2000 de 33 %, le plus bas de toute l'Europe, voir le **graphique 10** ; celui des femmes de 26 %.

33.1.3.3 Réduire les temps de travail

Un jeune homme qui entrait sur le marché du travail en France en 1870 passait 55 % de sa vie éveillée au travail ; cette part est, aujourd'hui, tombée à moins de 15 %. (4) Progrès considérable, la réduction du temps de travail aura constitué une revendication traditionnelle des partis de gauche

1 Jean Pisani-Ferry, *Plein emploi, op. cit.*

2 Olivier Dutheillet de Lamothe, *op.cit.*

3 Claude Vimont, *Le nouveau troisième âge*, Economica, 2001.

4 Dominique Strauss-Kahn, *La flamme et la cendre*, Grasset, 2002.

et des syndicats ouvriers ; elle fut « l'acte fondateur du droit du travail » (1). 40 heures du Front populaire, 39 heures payées 40 de François Mitterrand : fidèle à cette ligne, après son échec aux élections de 1993, le parti socialiste a lancé la promesse des « 35 heures. »

La résistance patronale aux avancées sociales et l'échec des négociations engagées en 1984 sur la réduction du temps de travail justifiaient-ils que la loi impose une telle mesure ? Il n'est pas douteux que le rebond du capitalisme auquel nous avons assisté depuis une vingtaine d'années s'est accompagné de fortes pressions sur maints salariés du secteur privé. Les exigences comme les rythmes de travail et, pour les cadres notamment, les horaires ont été ressentis par beaucoup comme excessifs.

Les 35 heures correspondaient-elles, pour autant, à la situation d'un pays qui était engagé dans une compétition mondiale intense et où l'on travaillait relativement peu : en 1998 le nombre d'heures travaillées était, en France, inférieur de 12 % à ce qu'il était dans l'ensemble de l'Union européenne. (2) En tenant compte de la proportion des 15-65 ans qui est au travail, le temps de travail moyen d'un individu est, aux États-Unis, supérieur de *moitié* à ce qu'il est en France. (3) Les comparaisons internationales ne plaident — **graphique 11** en fin de document — nullement en faveur de cette forme de partage du travail : **ce sont les pays qui travaillent le plus qui ont le moins de chômage et non l'inverse.**

Dans le secteur privé

La première critique faite à la loi a été la façon dont elle fut discutée. Il n'y eut pas de débat public au départ bien qu'il se fût agi **de consacrer à la réduction du temps de travail 5 années des fruits de la croissance** : passer de 39 à 35 heures constitue une baisse des horaires d'un peu plus de 10 % alors que la productivité progresse d'un peu moins de 2 % par an. Contrairement à ce qui s'était passé aux Pays-Bas, (cf. infra) les discussions avec les organisations patronales et syndicales tournèrent court et le style colbertiste de nos gouvernants l'emporta allégrement. Nicole Notat, alors secrétaire générale de la CFDT, a cependant souligné (4) que, au sein de maintes entreprises, les négociations sur les horaires de travail ont fourni une occasion précieuse de développer des négociations et d'améliorer l'organisation du travail. Il est également probable que la loi sur les 35 heures incite les entreprises à accroître la polyvalence des salariés, tendance positive à terme mais qui ne va pas sans accroître la charge de maints exécutants.

1 Dominique Méda, *op.cit.*

2 Michel Godet, *le choc de 2006*, Odile Jacob, 2003.

3 Béatrice Majnoni d'Intignano.

4 *Du bon usage des 35 heures*, Seuil, 1998

Était-il sensé, cependant, de décréter une règle uniforme alors que, dans toutes les économies modernes, la tendance est à une diversité de plus en plus grande des horaires et des profils de vie professionnelle ? Les deux lois Aubry sur les 35 heures auront sans doute été les dernières « lois tayloriennes. » (1) Le monde du travail est-il encore celui de la chaîne de montage inventée par Ford ? De grands ensembles industriels ou administratifs ou celui d'unités plus petites aux tâches multiples ? Une vision mécanique n'est-elle pas contredite par la diversité des situations ? Au demeurant, l'enquête de la CFDT, déjà citée, montrait que la réduction des horaires n'était pas la première préoccupation des salariés.

Mais, aujourd'hui, la réalité commence à apparaître. Il est probable que le gouvernement de Lionel Jospin, par les 35 heures, ne visait pas tant la création d'emplois que « la modération salariale et l'introduction d'une forte dose de flexibilité dans l'organisation du travail » (2) dans le secteur privé s'entend. Dès 1991 Lionel Jospin avait reconnu, dans *L'Invention du possible* : « nous savons maintenant que la modération salariale est, lorsque le chômage est élevé, indispensable. » De fait, près de la moitié des accords signés dans les grandes entreprises a prévu un gel des salaires de deux ans.

Phase de modération salariale et flexibilité (par l'annualisation des heures de travail notamment) dans une conjoncture économique initialement favorable expliquent sans doute qu'il n'y ait pas eu de catastrophe dans les grandes entreprises et que celles-ci n'aient pas fait une forte pression pour que la loi soit abrogée. Selon le ministère de l'emploi 85 % des salariés français travaillant à temps complet seraient passés aux 35 heures, en bénéficiant de journées ou demi-journées libres, de jours de congés supplémentaires ou de journées plus courtes. La compétitivité de leurs établissements français comparée à celle de leurs usines étrangères n'en a pas moins été amoindrie pour l'avenir. En revanche, dans les entreprises petites et moyennes l'application d'une loi d'une extrême complexité est devenue un casse-tête quasiment insurmontable et, pour elles, son application a été pratiquement suspendue en 2002.

D'une manière générale, comme maintes mesures « sociales » des dernières décennies, les cadres ont davantage apprécié les 35 heures que ceux qui, se trouvant au bas de l'échelle des rémunérations, souhaitent avant tout disposer d'un revenu plus élevé. (3) Une minorité significative de salariés se plaint qu'avec la réduction des horaires le travail soit devenu plus intense et le stress plus fréquent ; des médecins du travail confirment ces phénomènes. (4) (1) La loi a, par

1 Alain Lebaube, *Projet*, mars 2003.

2 Erik Izraelewicz et Christine Mital, *Monsieur Ni-Ni*, Robert Laffont, 2002.

3 Jean-Louis Dayan, *Revue de la CFDT*.

4 Olivier Dutheillet de Lamothe, *op.cit.*

ailleurs, provoqué une forte hausse du SMIC, hausse dont on a vu qu'elle défavorisait l'emploi des moins qualifiés ou des jeunes.

Les résultats de la loi en termes d'emplois supplémentaires créés sont d'autant plus difficiles à évaluer que sa promulgation a été suivie d'une phase de forte croissance qui devait, de toutes manières, engendrer des créations d'emplois. Les comparaisons internationales, déjà évoquées sont loin d'être concluantes. Le bilan total sera, lui, forcément modeste compte tenu de l'énorme montant des aides versées par l'État aux entreprises signataires d'accords et des effets négatifs que les prélèvements correspondant provoquent.

Quand la ministre qui orchestra la législation relative aux 35 heures, Martine Aubry, quitta ses fonctions, le financement du coût très élevé des mesures qu'elle comportait (cf. infra) n'était pas assuré. Ce coût « n'apparaît pas moins énorme et disproportionné. Il s'élève déjà à plus de 30 milliards d'euros pour environ 200 000 à 300 000 emplois d'après les estimations optimistes du gouvernement Jospin. » (2) Cette charge s'est ajoutée à celle de toutes les autres mesures.

Dans le secteur public

Là, ce fut une énorme confusion. Initialement, Lionel Jospin excluait l'application des 35 heures et le gouvernement avait fait réaliser et diffuser une enquête qui montrait que, dans bien des cas les horaires effectifs du secteur public étaient déjà inférieurs aux 35 heures. (3) Mais, si le secteur privé réduisait ses horaires, le secteur public ne devait-il pas en faire autant ? Le processus devint monstrueux. *Primo*, « l'absence de dialogue social » (4) a caractérisé la mise en place des 35 heures. « Nous aurions dû mieux impliquer les hommes et les femmes de notre pays, discuter avec eux, longuement, métier par métier. » (5) *Secundo*, après avoir été obligés de prévoir les 35 heures, les ministres tentèrent de défendre une position de repli : ne pas créer d'emplois nouveaux puisque le gel des emplois publics devait être la règle. Mais, les 35 heures ont déclenché une telle cascade de mouvements — internes des hôpitaux, infirmières, gardiens de prison, contrôleurs du trafic aérien et, pour la première fois dans l'histoire, gendarmes — que cette position fut enfoncée. Dans les hôpitaux publics, Elisabeth Guigou dut promettre de créer 40 000 emplois nouveaux. Beau résultat d'une politique de gestion centralisée du personnel !

33.1.3.4 Augmenter le Smic et les salaires

1 Claude Vimont, *op.cit.*

2 Michel Godet, *Le choc de 2006*, Odile Jacob, 2003.

3 Claude Allègre, *Les audaces de la vérité*, Robert Laffont, 2002.

4 Jean-Louis Dayan, *Revue de la CFDT*.

5 Bernard Kouchner, *Le premier qui dit la vérité*, Robert Laffont, 2002.

Revaloriser les salaires et, notamment les plus bas, puis alléger les charges sociales qui pèsent sur ces derniers constitua un autre axe des politiques menées. Il correspond à des principes égalitaires mais aussi à la logique : à partir du moment où un poste a été reconnu nécessaire ne convient-il pas de rémunérer son titulaire à un niveau correct ? Les syndicats ont d'autant plus appuyé la revalorisation du SMIC — qui a concerné dans les années récentes environ 10 % du nombre des salariés — qu'elle avait des incidences sur une fraction nettement plus importante des salaires.

Mais, dans le secteur privé, le calcul immédiat est différent ; si, par rapport au prix du produit ou du service vendu, l'embauche apparaît trop onéreuse on y renonce et cette décision touche, souvent, une personne non qualifiée qui restera au chômage. Or, la France du XXe siècle, ayant tardé à généraliser l'enseignement secondaire puis négligé les formations professionnelle et continue, comptait un nombre élevé de personnes dont la formation n'était pas adaptée à notre époque.

Dans tout le monde occidental, un capitalisme plus agressif, développant des activités nouvelles dans les services et éliminant des postes peu qualifiés dans l'industrie, a encouragé l'ouverture de l'échelle des salaires. Les Français, se voulant plus sociaux, ont marché à contre-courant : voir les **graphiques 5, 6 et 7** en fin de document. L'outil essentiel de cette politique fut, évidemment, le SMIC. S'opposant aux tendances et au foisonnement de l'économie, le SMIC et son uniformité ont séduit les Français. L'État semblait capable de créer du pouvoir d'achat sans compromettre l'emploi. « Le marché du travail a été soumis à une sorte de contrôle des prix... échappant à la loi de l'offre et de la demande comme à la négociation. » (1) Dans une vie sociale plus administrée que négociée, il est sans doute difficile d'échapper au SMIC et aux graves inconvénients de sa quasi-uniformité. On peut cependant penser (voir la 3e partie de ce chapitre) que d'autres solutions permettraient d'atteindre un objectif social normal sans braver les réalités économiques de façon aussi présomptueuse.

Certes, le salaire minimum n'est pas une exclusivité française. Presque partout en Europe furent menées des politiques salariales plus généreuses qu'aux États-Unis et beaucoup moins d'emplois furent créés qu'outre Atlantique. Mais la France a poussé la tendance européenne à son maximum. Des organismes internationaux (2) mais, aussi, de bons observateurs (3) avaient bien reconnu cette erreur mais on négligea leurs avis. Il fallut attendre l'an 2000 pour que l'INSEE ou

1 Edmond Malinvaud, *note pour le Conseil d'analyse économique du Premier ministre*, 1998.

2 Par exemple, OCDE, *Étude sur la France 2001*.

3 Michel Godet, *Le grand mensonge*, 1994

le conseiller d'un Premier ministre socialiste ose écrire, de façon il est vrai pudique, que le SMIC « présente l'inconvénient important d'influer sur la demande de travail. » (1)

Le resserrement de l'éventail des salaires auquel conduisait la politique de relèvement du SMIC est intervenu à la fin des années soixante-dix à un moment où nos usines et nos chantiers tendaient à débaucher : moindre demande de biens industriels et concurrence mondiale accrue poussaient nos entreprises à améliorer vigoureusement leur productivité. Exemple : entre 1996 et 1999, la productivité de Peugeot-Citroën et de Renault a progressé à un rythme de 15 % par an.

(2) La productivité française s'est rapprochée de celle des États-Unis, voir les **graphiques 8 et 9**.

« Le pouvoir d'achat du salaire minimum augmenta de 130 % entre 1968 et 1983, alors que, dans le même temps, le salaire moyen ne progressait que d'environ 50 % [...] les salaires en général continuèrent à progresser en dépit du ralentissement de la croissance et des chocs pétroliers. » (3) Mais la contrepartie fut terrible : **le SMIC, flanqué de charges sociales élevées, aurait transformé environ un million de salariés, non qualifiés et peu payés, en chômeurs de longue durée.** « Le travail peu qualifié était devenu trop cher » (4) et « la machine à protéger une machine à exclure » (5). On devait, plus tard, critiquer cette politique en la qualifiant de « préférence française pour le chômage. »

Le SMIC et les emplois dans le commerce et l'hôtellerie

Dans les services tels que la restauration ou le commerce de détail mais, aussi, l'enseignement, la santé, la publicité et l'aide aux personnes, les gains de productivité — du moins ceux qu'on est capable de mesurer — existent mais sont modestes de sorte que l'augmentation du volume des prestations devrait se traduire, normalement, par des embauches. Malheureusement, nos supermarchés ont, à surface égale, moins de personnel que ceux des États-Unis ; les SMIC des deux pays sont, certes, voisins mais, en intégrant les charges sociales, le coût horaire était, en 1998, *supérieur de 80 %* en France à ce qu'il était aux USA (8,4 contre 4,7). Dans ces activités ce ne sont donc pas les robots qui ont tué l'emploi mais bien le coût du travail peu qualifié.

« Si la France avait le même nombre d'emplois par habitant que les États-Unis dans le commerce de détail et l'hôtellerie-restauration, elle compterait 2,8 millions d'emplois supplémentaires : 1,8 million dans le premier secteur et 1 million dans le second. » (6) 2,8 millions au

1 *Économie et statistique*, n°331, page 65 et Jean Pisani-Ferry, *Plein emploi, op. cit.*

2 Cabinet McKinsey.

3 Thomas Piketty, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, Grasset, 2002.

4 Jacques Delors, *L'unité d'un homme*, Odile Jacob, 1994.

5 Jean Boissonnat, *Rendez vous avec l'histoire*. Calmann-Lévy, 1994.

6 Thomas Piketty, La création d'emplois en France et aux États-Unis, *Cahier de la Fondation Saint-Simon*,

total, chiffre voisin de celui des chômeurs. Certes, les emplois ne sont pas si fongibles, mais des employeurs comme le Club Med ou Toy « R » Us confirment que salaire minimum et charges limitent les embauches dans leurs unités françaises. (1) Si, dans l'ensemble de notre économie, la productivité est, comme on l'a vu, l'une des plus élevée au monde c'est que le coût des non qualifiés constitue une forte incitation à économiser la main-d'œuvre.

Détaxation des bas salaires ou revenu minimum d'activité ?

La politique consistant à alléger les charges sur les bas salaires a, elle aussi, joui, jusqu'à maintenant, d'une approbation quasi générale. Visant à gommer les effets de la hausse du SMIC et des cotisations sociales, elle fait subventionner les non-qualifiés par les plus qualifiés. Les cotisations sociales jouent un rôle voisin de celui de l'impôt progressif. Cette mesure, lourde — elle transfèrera, à terme, 16 milliards d'euros l'an (105 milliards de francs) — (2), contribue à ce que, en France, l'écart entre le salaire net perçu et son coût total est des plus élevés.

Passer de la hausse du SMIC à l'exonération de charges ou au revenu minimum d'activité est, au plan des concepts, plus satisfaisant. N'est-ce pas à la collectivité plus qu'aux entreprises concurrentielles de mener une politique de solidarité ? Reste que ces politiques demeurent, à nos yeux, contestables. Persévérer, à titre transitoire, à exonérer les bas salaires pourrait, à la rigueur, se justifier si les programmes visant à réduire le nombre de ceux que ni les écoles et ni la vie en entreprise ne qualifient, avaient été, simultanément, développés d'une manière enfin énergique. Tel n'a pas été le cas.

Cotisations et impôts élevés, utilisation des stock-options mal acceptée et par trop réservée aux dirigeants : ne risquons-nous pas de faire fuir des jeunes français entrepreneurs et de décourager des étrangers compétents de venir chez nous ? Notre stratégie est diamétralement opposée à celle des États-Unis qui attirent, chez eux, de jeunes talents, français entre autres. **Ne cherchons-nous pas, par trop, à maintenir les emplois d'hier au lieu de favoriser la création de ceux de demain ?**

Un changement de cap partiel et en catimini

À la fin des années quatre-vingt-dix, les effets néfastes de la politique des revenus ont fini par être reconnus par nos dirigeants. Mais ce fut à mi-voix. Jean Pisani-Ferry note que « le changement le plus caractéristique a concerné le partage de la croissance entre l'emploi et l'augmentation des salaires. Pour plus des deux tiers la croissance bénéficie aujourd'hui à l'emploi, là où, dans le

décembre 1997.

1 *The Economist*, France survey, 5 juin 1999.

2 Jean Pisani-Ferry, *Plein emploi*, op. cit.

passé, la croissance ne bénéficiait pratiquement *qu'à ceux qui avaient conservé un emploi.* » (1) On regrettera que cet aveu, inscrit dans un document à faible diffusion, n'ait pas contribué à l'évolution des esprits dans notre pays. Le même phénomène n'avait-il pas eu lieu en mars 1983 lorsque le Président de la République changea du tout au tout la politique économique du pays sans s'en expliquer devant ses concitoyens ?

33.1.3.5 Une société affaiblie

Peu familier du monde de l'entreprise et faute d'une vision alternative, François Mitterrand avait fini par dire, désabusé, que dans le domaine de l'emploi « tout avait été tenté ». Comme la grande majorité des Français, il avait cru qu'il était dans le pouvoir de l'État de réduire le chômage. Et les crédits n'avaient pas manqué, la France étant un des pays où les mesures prises dans le domaine de l'emploi auront coûté le plus cher : près de 50 milliards d'euros par an (300 milliards de francs) soit près de 3,5 % du PIB. Certes, la dépense publique, loin d'être un handicap, est un atout dans un pays moderne lorsqu'elle a pour contrepartie des services publics de qualité. Mais la dépense à grande échelle n'est-elle pas hautement critiquable lorsqu'elle est inefficace ? Dans un pays à l'économie sans rivages, gérer les affaires de façon extrêmement économe n'est-il pas impératif ? Tout milliard d'euros dépensé en faveur de l'emploi sans résultat probant rendra le pays et ses postes de travail moins compétitifs.

Ce phénomène est à l'œuvre. Nous avons, en effet, créé plus d'emplois publics que les grands pays industrialisés, ceux dits du G7 mais supprimé beaucoup d'emplois privés — les trois quarts des emplois — et notre chômage figure parmi les plus forts (2) :

Population active 1979-1995 variation en %	Pays du G7		France	Évolution 1960 – 1999		
				Population	Emploi	
Emplois privés	+ 68	—	18	France	+ 36%	+ 23%
Emplois publics	+ 11		+27	Pays-Bas	+ 53%	+ 83 %
Chômeurs et inactifs	+ 3		+91	États-Unis	+ 67%	+ 103 %

Le chômage a atteint près de 12 % de la population active et plus de 15 % si l'on rapporte le nombre des chômeurs aux seuls actifs du secteur privé. Les nationalisations devaient garantir l'emploi de leurs salariés, or, les grandes entreprises nationalisées en 1982 ont, en moyenne, laissé en chemin plus du tiers de leurs effectifs. N'en vient-on pas à croire, avec un ancien premier ministre socialiste que les innombrables et coûteuses mesures prises en faveur de l'emploi ont

1 Jean Pisani-Ferry, *Plein Emploi, op.cit.*

2 OCDE.

changé « l'ordre dans la file d'attente des chômeurs, sans avoir, par elles-mêmes jamais créé un seul emploi » ? (1)

Une population active très limitée

Un résultat certain des politiques suivies — entrée tardive des jeunes dans le monde du travail combinée avec des retraites anticipées — a été de déséquilibrer gravement la structure de notre population. **Nous sommes devenus le pays occidental dont la population active est la plus réduite en proportion de la population totale.**

% ayant un emploi, 1999 (2)	France	OCDE
Hommes	66,8 %	75,0 %
Femmes	52,9 %	56,5 %

Notre taux d'emploi global est de l'ordre de 60 % alors qu'il dépasse 70 % aux Pays-Bas, en Suède et aux États-Unis. Il est supérieur à 75 % au Danemark, en Norvège et en Suède. Le phénomène est accentué par deux autres : *primo*, l'importance de la fraction de la population active qui travaille dans le secteur public — 25 % en France, moins de 20 % aux États-Unis, voir les **graphiques 4 et 12** en fin de document ; *secundo*, le fait que nos horaires sont les plus réduits du monde occidental. Ainsi les Français actifs dans le secteur privé constituent 45 % de la population contre près de 60 % aux USA. Comme, en moyenne, un Américain fournit dans une année près de 50 % d'heures de travail de plus qu'un Français, cela veut dire que l'heure française dans le secteur privé devrait être deux fois (3) plus productive que l'heure américaine pour assurer un niveau de vie équivalent dans les deux pays. Pour approximatifs et discutables que soient ces calculs ils attirent l'attention sur les conséquences des politiques que nous avons suivies.

33.13.6 Des politiques réellement sociales ?

« Tout se passe en France, mais aussi en Allemagne, en Italie, en Espagne, comme si, faute pour l'opinion de comprendre les raisons du chômage, on arbitrait souvent en faveur de ceux qui ont déjà un emploi, au détriment de la création d'emplois pour ceux qui n'en ont pas. » (4)

1 Michel Rocard, *Le Monde*, 1^{er} avril 1996.

2 OCDE 2001.

3 $45\% \times 2 = 60\% \times 1,5$.

4 Jean-Claude Trichet, Gouverneur de la Banque de France, interview au *Monde*, 20 mai 1999.

Les plus défavorisés ou le « bastion » ?

En effet, les citoyens ont approuvé la création d'emplois publics la réduction du temps de travail, les hausses répétées du SMIC et des cotisations sociales ; se voulant généreux ils ont été peu conscients des phénomènes à l'œuvre dans le secteur privé soumis à la concurrence. Dirigeants politiques et syndicaux étaient, pour leur part, attentifs aux bénéficiaires de revenus protégés, supérieurs au SMIC mais influencés par lui. Un égalitarisme convenu a donné bonne conscience à tous ceux qui soutenaient des politiques qui, en réalité, étaient plus clientélistes que sociales. Plus corporatistes que soucieuses du sort des plus défavorisés. On espérait que ceux-ci se satisferaient d'allocations dont la gestion, loin de favoriser leur participation à la vie sociale, tendait à maintenir trop d'entre eux dans la dépendance.

Des vacances plus longues, les 39 puis les 35 heures, la retraite à 60 ans ou le financement par l'État de 350 000 emplois pour de jeunes bacheliers, toutes ces mesures ont satisfait les fonctionnaires, les classes moyennes, les hommes dans la force de l'âge et bénéficiant d'un statut et d'un emploi durable. De leur point de vue, les politiques de l'emploi ont été parfaitement efficaces : le taux de chômage des hommes âgés de 25 à 49 ans n'est pas plus élevé chez nous qu'aux États-Unis et l'ancienneté de ces hommes dans leur emploi est plus grande.

« Tout s'est passé comme si la génération qui avait trente ans en 1970 et qui précédait les gros bataillons du baby-boom avait chassé les salariés vieillissants et interdit l'accès au travail des plus jeunes. Le cœur de la population active, grandie dans l'euphorie du plein-emploi, l'a capté à son profit et cumulé le travail et les rémunérations. » (1) Favorables à ce « bastion » (2), les politiques menées ont provoqué, au début des années quatre-vingt, enchérissement du coût du travail, effondrement des exportations, gonflement des importations, et, du coup, exclusion accélérée des moins qualifiés. Ce sont les jeunes, les moins bien éduqués, les immigrés, les femmes et les plus vulnérables à la concurrence qui ont payé, cher, l'adaptation aux conditions nouvelles d'emploi et les « avancées sociales » des vingt dernières années du siècle précédent.

Certaines banlieues, certains bassins d'emplois ont été dévastés au point que, dans ces zones, la cohésion sociale du pays a été détruite. Lorsque les entreprises licencient, lorsqu'elles deviennent plus sélectives à l'embauche, les immigrés venus d'Afrique et leurs descendants sont les plus touchés. (3) Entre 1990 et 1999 le nombre de demandeurs d'emplois dans les banlieues difficiles

1 Jean-Marie Poursin, La rupture entre les générations, in *État-providence, op.cit.*

2 L'expression est de Michel Godet.

3 Un accès à l'emploi toujours difficile pour les jeunes issus de l'immigration, Alain Frickey et Jean-Luc Primon, *Formation emploi n°79*, été 2002.

(« Zones urbaines sensibles ») est passé de 400 000 à près de 500 000. Interviennent : « discrimination à l'embauche, éloignement des lieux de travail, faible attractivité des emplois offerts, réseaux d'information et de solidarité peu développés. » (1)

L'édit ou le dialogue social ?

Que des mesures qui se proclament sociales ne le soient pas vraiment ne s'observe pas uniquement dans leurs résultats ; trop fréquemment, c'est la méthode suivie pour élaborer ces mesures qui aura été peu « sociale » en faisant plus de place à l'édit qu'au dialogue. « Pourquoi diable la politique de réduction du temps de travail n'a-t-elle pas été l'occasion d'un débat de fond sur les besoins des familles et sur la réponse des entreprises ? 35 heures pour chacun, quels que soient son sexe et son âge ne correspondent pas aux contraintes des différentes époques de la vie (maternité, création d'entreprise, préparation à la retraite, réalisation de projets différés). Tous ont raté une superbe occasion d'adapter le temps de travail au cycle de la vie moderne. » (2) Oui, le contrat social devrait se discuter avec la participation des citoyens. Certes, les promoteurs de la loi sur les 35 heures ont pris acte de l'échec de négociations menées en 1984 sur le thème de la flexibilité et de deux difficultés essentielles qui se sont combinées pour que le dialogue entre partenaires sociaux débouche sur des réalisations appropriées.

Les « partenaires sociaux » ont une autorité limitée. Leur représentativité est faible tant les Français participent peu, dans les temps ordinaires, à la vie collective. Nos syndicats, qu'il s'agisse des salariés — **graphique 13** — ou des médecins, ont beaucoup moins d'adhérents que leurs homologues dans les autres pays européens. En outre, ils sont beaucoup plus divisés. Nombre d'entre eux prennent des positions radicales qui rendent difficiles l'élaboration de compromis. Enfin, les syndicats de salariés représentent essentiellement le secteur public, leur présence organisée dans le secteur privé est faible.

Par ailleurs, une nouvelle noblesse a, au sein des grands partis politiques, du gouvernement et de l'administration, affirmé son pouvoir. Loin d'encourager les partenaires sociaux à la discussion en les faisant participer à des débats, l'État, ainsi dirigé, a souvent agi de façon oblique et dissimulée. Le gouvernement de Lionel Jospin pouvait-il débattre publiquement du bien fondé des dispositions de la loi sur les 35 heures dès lors qu'il entendait, par ce biais, freiner voire bloquer la hausse des salaires, d'une part, et écarter la fonction publique du bénéfice des 35 heures, d'autre part ?

Aussi bien la pratique de l'édit l'a-t-elle emporté sur le dialogue. Des objectifs sociaux essentiels ont été occultés. Ne devons-nous pas nous demander, comme les Hollandais et les

1 Étude de la délégation ministérielle à la ville, janvier 2003.

2 Béatrice Majnoni d'Intignano, *Notes de Benchmarking international*, Institut de l'entreprise, 2 002.

Suédois l'ont fait, si une répartition des tâches plus équilibrée entre hommes et femmes n'était pas plus urgente. Un développement du travail à temps partiel des hommes comme des femmes ne permettrait-il pas que les travaux ménagers soient mieux répartis et l'éducation des enfants mieux suivie ?

Objectifs non discutés mais aussi modalités critiquables. La loi de 1995 sur l'emploi des jeunes occupe 23 pages du Journal Officiel ; celle sur les 35 heures est de la même veine ; les PME, principales embaucheuses, peuvent-elles exploiter ce dernier texte ? « L'accumulation des mesures, leur complexité et leurs chevauchements font que nous avons dans ce domaine dépassé le seuil du raisonnable » a reconnu Michel Rocard.

Dans un contexte démographique qui va se modifier une autre vision de l'emploi et d'autres politiques ne pourraient-elles s'imposer ? Plus efficaces et plus équitables. Pourrions-nous passer d'une **vie sociale administrée** à une discussion permanente des objectifs et des modalités du **contrat social** ?

33.2 Les conditions nouvelles de l'emploi

C'est en vain que, depuis les années soixante-dix, nos leaders politiques se seront efforcés de résorber le chômage français. Leur formation et leurs conceptions dataient d'une époque où, d'une part, nos frontières économiques n'étaient guère ouvertes et où l'État avait acquis de nouveaux moyens d'action dans le champ économique comme dans le domaine social et où, d'autre part, le *baby boom* venait d'avoir lieu, Ils n'ont pas su élaborer des programmes adaptés à un contexte totalement renouvelé de ce double point de vue.

33.2.1 Nouveau bond en avant du capitalisme

Les systèmes collectivisés, qui semblaient encore puissants en 1981, se sont effondrés ou transformés. Le capitalisme (mieux vaudrait dire « les capitalismes » tant leurs formes sont multiples), celui des *pension funds* et des *stock-options* notamment, a connu une vigueur renouvelée qui a tiré parti de l'espace sans rivages qu'édifiaient, en Europe, le marché commun européen et, dans le monde entier, l'abaissement des droits de douane comme des coûts de transport. La civilisation occidentale a, dans les dernières années du XXe siècle, connu une phase d'exubérance dans laquelle les valeurs économiques ont primé. Les États-Unis, devenus hyperpuissance, n'ont-

ils pas constitué l'archétype d'une société où l'emploi occupé détermine le statut et la protection sociale ?

Ce capitalisme mondialisé n'est-il pas largement responsable du changement radical de climat qui s'est produit au cours des années quatre-vingt : l'amélioration du niveau de vie a cessé de reposer uniquement sur la hausse des revenus pour se réaliser, en partie, par la baisse des prix des biens de consommation. On est sorti du cycle inflation, indexation, dévaluation. En même temps de très grandes usines ont disparu en Occident. On a sous-traité, délocalisé et réduit la taille des exploitations.

Le progrès économique global s'accompagne ainsi de réorganisations douloureuses. « Je ne me résigne pas à la mondialisation [...] Le gouvernement n'accepte pas les licenciements qui ont été décidés par Marks and Spencer et Danone » affirmait Lionel Jospin en avril 2001. Il partageait ainsi une émotion répandue mais ne proposait aucune mesure crédible. Il faisait mal le partage entre des décisions microéconomiques qui pouvaient être motivées et les pratiques qu'une entreprise et une nation prospères ont le devoir de mettre en œuvre pour atténuer les conséquences sociales des réorganisations.

L'ouverture des frontières et le retour en force du capitalisme se sont traduits à la fois par une forte hausse du niveau moyen de revenu dans cette partie du monde, Chine et Inde, qui regroupe près de la moitié de la population mondiale mais, aussi, par une montée des inégalités dans les pays de cette région comme au sein des nations occidentales ou entre elles et les pays en voie de développement. Les critiques formulées à l'égard du phénomène de la mondialisation sont légitimes. La croissance économique accroît-elle nécessairement la sécurité, la liberté, le contrôle qu'ont les personnes sur leur destinée ? Quid du respect de la nature ? De la cohésion sociale ? Mais les auteurs de critiques radicales ne proposent guère d'alternative convaincante.

D'autres voix s'élèvent dans les pays développés pour demander que soient bloquées les importations de pays à main-d'œuvre bon marché. Pourtant, « on ne peut demander à des pays faibles d'accepter les lois de la concurrence quand elles nous sont favorables et rejeter ces mêmes lois quand elles posent problème, ici ou là » (1). Pendant cinquante ans, nous aurons favorisé nos exportations agricoles — provenant en majorité d'exploitations prospères — au prix de subventions massives et attendu 2003 et un sommet africain pour admettre qu'elles mettaient à mal des paysans de l'Afrique et du Moyen-Orient. Au demeurant, pour maints produits, *grosso modo*, le bas niveau des salaires des pays en voie de développement est compensé par la faiblesse de leur

1 Michel Godet, *Le choc de 2006*, Odile Jacob, 2003.

productivité. (1) Dans l'industrie automobile, par exemple, la concurrence qu'ont affrontée nos constructeurs n'est-elle pas venue, d'abord, de l'Allemagne où les salaires étaient sensiblement supérieurs aux nôtres ?

Certes, la Chine est devenue, pour le monde entier, une énorme manufacture et notre commerce avec les pays « émergents » est important dans le textile, le vêtement, la chaussure ou les jouets. Mais, dès lors que nos exportations vers l'ensemble des pays en voie de développement excèdent nos importations en provenance de ces pays, on ne saurait imputer, globalement, le chômage français à la mondialisation. Il n'est pas raisonnable de s'élever contre les échanges internationaux parce que certaines de nos firmes tardent à adapter leur gamme de produits et à délocaliser la fabrication de certains d'entre eux et que, dans les régions où sont situées leurs usines, des mesures préventives de formation et d'adaptation ne sont pas mises en place en temps voulu.

33.2.2 Nouveau contexte démographique en Europe

Selon les projections de l'INSEE, la population active française pourrait continuer à s'accroître jusqu'en 2006, en moyenne de 130 000 personnes par an, pour reculer ensuite au rythme de quelque 20 000 personnes par an. Le principal facteur de ce changement radical — le choc de 2006 — est bien connu : le nombre de personnes partant en retraite va fortement progresser — voir les graphiques **14, 15 et 16** en fin de document. Avant d'évoquer, dans le troisième paragraphe de ce chapitre, les politiques qui pourraient se substituer à celles qui ont échoué, il est nécessaire d'analyser ce deuxième aspect du contexte dans lequel elles se situeront.

Au regard de la population, deux champs d'action sont ouverts. Retrouver un dynamisme démographique ? Et c'est à la population française que nous songerons. Favoriser une immigration nettement plus forte ? Mais c'est dans le cadre européen qu'une telle politique doit désormais être envisagée.

33.2.2.1 La France peut-elle retrouver un dynamisme démographique ?

Ceux qui ont craint que les emplois constituent une quantité en stagnation voire en régression ont été peu préoccupés du dynamisme démographique de leur pays. Pourtant, « les trente glorieuses et

1 Voir sur ce point les travaux de Claude Vimont et, notamment, *Le commerce extérieur français, créateur ou destructeur d'emplois ?* Economica, 1993.

le baby-boom sont bien allés de pair. La dynamique plus forte des États-Unis s'explique d'abord par une meilleure santé démographique ; depuis vingt ans, le taux de fécondité y est, en moyenne, de 2 enfants par femme contre 1,4 en Europe » (1) et 1,9 en France. Que l'immigration ait été beaucoup plus importante aux États-Unis qu'en France a conforté (et, en partie, expliqué) ce dynamisme.

<i>Variation en %, 1975-2000</i>	Population	Emploi
États-Unis	+28 %	+57 %
France	+12 %	+11 %

« Pour souligner l'impact du vieillissement sur la création d'entreprise, il suffit de rappeler qu'en 2000, 40 % des créateurs avaient entre 25 et 34 ans et les deux tiers moins de 44 ans. » (2) Que les pays industrialisés vieillissent avant les autres, comme l'Allemagne, semblent, pour l'heure, avoir perdu de leur dynamisme ne confirme-t-il pas, aussi, le lien entre croissance démographique et expansion ? Mais il est bien difficile de passer de ces constats à une hypothèse d'action. Des « lois » de caractère scientifique régissant les comportements démographiques existent-elles vraiment ? La fécondité, après s'être nettement et heureusement redressée en France dans les dernières années, semble connaître un plateau. Le nombre des naissances semble largement dépendant des conditions de vie des femmes. La reprise des naissances a correspondu, en partie, à des naissances plus tardives que jadis voulues par des femmes qui n'entendaient plus interrompre leur carrière professionnelle de façon prématurée. Le niveau de formation de plus en plus élevé et les responsabilités accrues des femmes, si souhaitables, ne risquent-ils pas de faire rechuter les naissances dans une société où les objectifs économiques sont tellement mis en avant ?

33.2.2.2 Une immigration plus soutenue en Europe ?

En 1999 les personnes immigrées (nées à l'étranger et installées en France depuis au moins un an) représentaient 7,4 % de la population. (3) 300 000 à 400 000 personnes vivaient sans papiers en France. (4) Le **graphique 17** en fin de document rappelle qu'immigration et populations d'origine étrangère auront joué, en France, un rôle certain mais plus limité que maints Français ne le croient. Si l'excédent des naissances sur les décès conduit à un accroissement dit « naturel » situé entre 200 000 et 250 000 personnes par an, le nombre d'immigrés a été, officiellement, inférieur à

1 Michel Godet, *Le choc de 2006*, Odile Jacob, 2003.

2 Michel Godet, *op.cit.*

3 Estimations de l'INSEE effectuées à la suite du dernier recensement de la population.

4 Nicolas Sarkozy, Grand Jury RTL-Le Monde, avril 2003.

50 000 personnes. En réalité, « il est sans doute plus proche de 100 000. » (1) Ils n'ont pas encore admis, dans leur grande majorité, que, pour faire face aux charges d'une population vieillissante — retraite et santé — la France devra sans doute recourir de façon soutenue à l'immigration. Une étude non publiée de l'ONU calcule que, « mécaniquement », pour conserver en 2025 le même rapport entre actifs et inactifs qu'aujourd'hui, la France devrait accueillir 23 millions d'immigrés ! (2) Aujourd'hui, en effet, la majorité des Français pense que l'immigration de demain ressemblera à celle d'hier et redoute une nouvelle vague venue d'Afrique ou du Moyen-Orient. Et certes, dans ces régions, les forces centrifuges sont fortes et multiformes.

La peur de l'immigration

« En Afrique, quelque 60 millions de personnes quitteront la région sahélienne pour des lieux moins hostiles si la désertification de leurs terres n'est pas enrayée. » (3) Au Maghreb et au Proche-Orient la croissance économique est, globalement, de l'ordre de 1 % par an alors que la population augmente de près de 3 % annuellement ; les systèmes d'éducation sont peu adaptés aux besoins de notre temps. Afghanistan, Irak, Algérie, Palestine connaissent, notamment, de graves troubles intérieurs et on compte aujourd'hui, à travers le monde, 12 millions de réfugiés, dix fois plus que dans les années soixante. Nombre de jeunes et d'adultes sont donc tentés de gagner l'Europe pour y étudier ou y travailler ; pour bénéficier de son état de droit, de sa protection sociale et des opportunités qu'on peut y trouver si on obtient un travail.

Face à l'énorme pression des habitants du Moyen-Orient et de l'Afrique, ceux qui prônent une ouverture sans limite ne sont ni démocrates — la majorité des Français ne veut pas d'une trop forte immigration — ni réalistes : un pays qui accueillerait tout immigré verrait la proportion de personnes peu qualifiées s'accroître d'autant plus que maints talents fuiraient les charges sociales impliquées par cet accueil massif.

A contrario, les faits ne vont-ils pas imposer une politique moins restrictive que celle que nous avons suivie depuis 1974 ? Lorsqu'ils constatent le manque d'infirmières dans les hôpitaux les Français approuvent l'embauche d'étrangères ; ils la trouvent préférable à la constitution de files d'attente. Et, si nous devons manquer d'enseignants ne penseront-ils pas de même ? (4)

L'immigration dans la zone européenne

Le problème prend une tout autre ampleur si l'on ne regarde plus la seule France d'aujourd'hui mais l'Europe de demain. La population de l'Europe pourrait passer de 726 millions en 2000 à

1 Michel Godet, *op.cit.*

2 Claude Vimont, *Le nouveau troisième âge*, Economica, 2001.

3 Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU, juin 2002.

4 Michel Godet, *op.cit.*

550 millions en 2050. (1) Une réduction d'un quart ! Nos voisins ont, en effet, connu depuis longtemps des taux de natalité très inférieurs aux nôtres. Il est frappant de voir le Portugal et la Grèce, qui furent si longtemps des terres d'émigration, enregistrer désormais plus d'entrées de leurs citoyens que de départs. **Dans une conjoncture convenable, nos associés européens, Italie et Espagne en tête dont la natalité est très basse depuis des années, manqueront bien plus que nous de main-d'œuvre. Non seulement nous serons en concurrence avec eux pour attirer des immigrants mais ils appelleront chez eux nos concitoyens.** Ces phénomènes renforceront la nécessité pour la France de faire progresser l'harmonisation fiscale et sociale en Europe et, par voie de conséquence, de contrôler beaucoup plus soigneusement ses dépenses collectives.

La raison ne commande-t-elle pas d'opter à l'égard de l'immigration pour une attitude positive sans nier, pour autant, que son augmentation posera de multiples problèmes ? C'est d'ailleurs l'attitude que le Chancelier Schröder avait adoptée et chez les Chrétiens démocrates ou les Bavarois les nécessités de l'économie l'ont emporté sur les réactions xénophobes. L'Allemagne sait que l'alternative à l'immigration est une délocalisation renforcée dans les pays de l'Est de l'Europe. Le ministre de l'intérieur du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a, lui aussi, averti l'opinion : « la France a besoin d'immigrés » (2) On a vu, à la fin de 2002, pour la première fois, une entreprise publique française, la RATP, ouvrir ses emplois statutaires à toutes les nationalités.

L'immigration des années à venir ne ressemblera guère à celle des années cinquante ou soixante. D'abord parce qu'elle se produira dans un cadre européen. L'espace Schengen permet la libre circulation des personnes entre la plupart des pays de l'Union (plus la Norvège et l'Islande). C'est donc l'Europe et non plus une France souveraine qui devra élaborer et appliquer une politique correspondant aux besoins de notre temps. « Définition d'un statut commun du réfugié politique, rédaction d'une liste de pays sûrs, mise en place d'un corps de garde frontières, organisation de reconduites obligatoires, lutte commune contre les filières de passeurs et de trafiquants. » (3) Comme en maints domaines, le fait que la coopération entre Européens progresse avec lenteur et difficultés, ne doit pas masquer les progrès qui se réalisent.

Les Européens ont affaire, en simplifiant, à deux catégories d'immigrés. Les uns, disposant d'une bonne formation, seront recherchés. Des quotas seront sans doute prévus pour eux. Les autres occuperont des emplois disponibles mais dont les Européens ne veulent pas en raison de leur pénibilité et de leur faible niveau de rémunération. L'Europe continuera à voir arriver chez elle

1 Chiffres INED.

2 Janvier 2003.

3 Nicolas Sakorzy, janvier 2003.

des clandestins prêts à prendre les « sales boulots » tant qu'elle n'aura pas rendu ces emplois attractifs pour ses ressortissants et tant qu'elle n'aura pas réussi à lutter efficacement contre le travail au noir. La distinction entre les deux familles que nous venons de noter n'est pas si évidente. Qui n'était tenté de ranger les occupants du centre de Sangatte dans la seconde catégorie ? Or, 40 % de ces réfugiés avaient au moins le niveau du bac.

Il est probable que pour sortir du dilemme qu'on vient d'évoquer **les pays européens devront chercher à intégrer un nombre accru de jeunes étrangers dans leurs systèmes scolaires et universitaires et à développer l'enseignement professionnel et continu de façon à améliorer la qualification des immigrés.** (1)

Il faut donc souhaiter que la réflexion, le débat et les mesures européennes conduisent à une immigration contrôlée mais substantielle. Le temps aidant, contrairement à ce que des personnes impulsives martèlent, l'immigration deviendra ce qu'elle a toujours été : un extraordinaire facteur d'enrichissement. Reste que l'intégration des étrangers est un processus long et difficile qui exige une politique énergique, qu'il s'agisse du système scolaire, de l'habitat ou des processus de représentation. La France le sait qui aura largement raté non seulement l'intégration de la première génération des immigrés des années cinquante et soixante mais aussi d'une fraction non négligeable des enfants de la génération suivante (voir le **chapitre 35** de notre site).

33.3 Des politiques mieux adaptées ?

La politique que la France a menée dans le domaine de l'emploi au cours des trente dernières années du siècle passé a échoué. Conforme à notre modèle traditionnel, désormais dépassé, elle fut mise en œuvre par des leaders qui n'avaient qu'une faible expérience du secteur privé et de la façon dont il crée des emplois. Au XXI^e siècle la France va connaître une mondialisation renforcée et

Demain : favoriser les emplois compétitifs	Aujourd'hui : administrer le chômage français
<p>75 % des emplois sont privés ; le progrès va de pair avec des changements : de poste, d'entreprise, voire d'activité. CDD, travail temporaire et temps partiel peuvent être des étapes et sont des formules utiles.</p> <p>Salaires personnalisés, bonus, stock-options encouragent les initiatives.</p>	<p>L'emploi idéalisé est celui, garanti à vie, qu'offre la fonction <i>publique</i>. À défaut, le seul contrat qui vaille est le contrat à durée indéterminée.</p> <p>Les salaires progressent surtout à l'ancienneté ou en vertu d'augmentations générales</p>

¹ Immigration, marché du travail, immigration, séminaire tenu au Commissariat Général du Plan, novembre 2002, la documentation française.

Les clefs de l'emploi sont le dynamisme des entreprises, l'innovation dans les produits, les techniques ou les méthodes de vente. Les activités de *service* et les *PME* créent l'essentiel des emplois. Protéger les emplois de façon trop rigide se retourne contre les moins bien armés que les entreprises rechignent à embaucher.

Le SMIC est un substitut aux carences des formations initiale, professionnelle puis continue. Les moderniser devrait être la priorité absolue. Éviter de *surtaxer les emplois qualifiés* qui sont l'avenir d'un pays comme la France.

Il faut favoriser l'*emploi* et viser, avant tout, à ce qu'un maximum de personnes ait un travail.

Ce n'est pas en travaillant moins qu'on crée des emplois, bien au contraire : moins il y a de travail fourni plus le prix de revient de l'heure de travail est élevé et moins on est compétitif.

Entreprises et associations, contrôlées par l'État, doivent favoriser la réinsertion des salariés les moins qualifiés contraints à changer d'emploi

Dès 2006 la population en âge de travailler cessera de progresser et pourrait même commencer à diminuer

Vision de *bas en haut* : conventions collectives et contrat doivent fixer les règles du jeu. L'État doit participer à une politique de croissance et d'immigration européennes et limiter les obstacles à l'embauche.

La France fait partie d'une Europe ouverte sur le monde. La concurrence impose une gestion économe des deniers publics, les prélèvements fiscaux et sociaux indus freinant les embauches.

La protection massive donnée à l'agriculture ne permet pas de garder les emplois, mais on cherche à « défendre » ceux de la grande industrie et le secteur public. La fonction publique tend à ajouter à la garantie de l'emploi, l'absence de mobilité. Elle bloque des réorganisations nécessaires.

On lutte contre les licenciements et on protège ceux qui ont un statut et les adultes masculins.

Il ne faut pas que les gens peu qualifiés gagnent trop peu.

Il faut faire baisser le taux de *chômage*.

Le nombre d'emplois, budgété, étant fixe, pour lutter contre le chômage, il faut « partager le travail », commencer à travailler tardivement, partir en retraite à 60 ans, voire avant, et travailler 35 heures.

L'administration assiste les chômeurs avec une conviction variable.

Dans le dernier quart du XXe siècle, la population française en âge de travailler a augmenté de façon soutenue.

Dans une vision de *haut en bas*, l'État — la loi, le ministre, l'administration — décide.

La vision de l'emploi inspirée du modèle français est hexagonale et l'État, aux pouvoirs renforcés, est responsable de l'emploi. Il se doit de prendre « des mesures », à prix d'or s'il le faut.

nouvelle phase démographique — le choc de 2006 (1) ; elles accentuent la nécessité d'élaborer d'autres politiques. Le tableau ci-dessous tente de présenter les éléments que celles-ci devraient comporter, en les opposant à ceux des politiques traditionnelles que nous critiquons.

1 Michel Godet, *le choc de 2006*, Odile Jacob, 2003.

33.3.1 L'évolution des emplois privés

« Ce sont les hommes et les organisations qui, en matière d'emploi, font la différence. C'est l'activité qui crée l'emploi. » (1) Dans un monde « sans rivage », les emplois privés, les trois quarts des emplois en France, proviennent de la demande des consommateurs du monde entier et reposent sur la capacité des entreprises à offrir des prestations qui la satisfassent en prix et en qualité.

33.3.1.1 La demande évoluée

L'emploi est, avant tout, commandé par les transformations de la société et, très simplement, par l'évolution de nos consommations (2) Lorsque les revenus s'élèvent, les achats de biens courants et d'équipement ménager plafonnent tandis que se développe la demande de services : restauration, soins aux enfants ou aux personnes âgées, santé, loisirs, culture et éducation.

Cependant, tracteur, génétique et regroupement des terres entre autres, ont permis un énorme progrès des rendements agricoles. Voir, pour le blé, le **graphique 18** en fin de document. Plus des trois quarts de la surface agricole sont désormais cultivés au sein d'exploitations de plus de 50 hectares contre 25 % en 1955 : entre 1988 et 2000, un département comme celui de la Sarthe a perdu plus de 40 % du nombre de ses exploitations. En cinquante ans, la population active dans l'agriculture française a été divisée par cinq alors que la production doublait ; la productivité des travailleurs a donc été multipliée par dix ! Ces phénomènes se sont traduits par des baisses de prix et la place de la consommation alimentaire diminue dans le budget des ménages. Une évolution comparable est amorcée pour ces biens typiques des années soixante-dix : automobile, réfrigérateur ou télévision.

Dans les secteurs les plus anciens — agriculture et industrie — se combinent une demande faiblement croissante et une productivité à progression rapide, d'où le déclin de l'emploi qui, dans tout l'Occident, a frappé ces deux secteurs (**graphique 19** et **diagramme 20**). L'emploi industriel français a touché son maximum en 1974 et baissé de 40 % depuis le début de la « crise » ! Les ouvriers représentaient les trois-quarts de l'emploi salarié au début du siècle et un quart à sa fin.

Dans les services, au contraire, la demande croît fortement alors que, d'une manière générale, la productivité progresse lentement, notamment dans tout ce qui concerne les services à la

1 M. Godet et V. Pacini, Cahier du Lips N°6, 1996.

2 Le paragraphe qui suit est directement inspiré de *La nouvelle condition ouvrière*, Dominique Goux et Eric Maurin, *Note de la Fondation Saint-Simon*, octobre 1998.

personne. Il ne faudra pas longtemps pour que l'industrie procure moins de 10 % des emplois dans des pays dits « industriels », l'agriculture moins de 5 % et les services plus de 80 %.

<i>Emplois en France</i> en %	1 954	1 973	1 996	Var. 73-96
Agriculture	33	11	5	— 55 %
Industrie	33	39	25	— 36 %
Services	35	50	70	+ 40%

Ainsi, ce ne sont pas les seuls progrès techniques qui changent les emplois mais leur combinaison avec le déplacement de la demande des consommateurs. Que les pessimistes se souviennent : ces phénomènes n'ont-ils pas permis, en un peu plus d'un siècle, à la fois une multiplication par dix du PIB par habitant et la division par deux du nombre d'heures travaillées dans une vie ? Des millions d'emplois auront été créés depuis l'apparition de la machine à vapeur, la disparition des diligences et de la marine à voile.

33.3.1.2 La création d'emplois privés

Pour que des emplois se créent il faut la volonté d'innover ; elle ne se manifestera que si des entrepreneurs prennent le risque d'investir leur énergie et leurs capitaux sans craindre d'être frustrés du résultat qu'ils obtiendront, s'ils en obtiennent un. Les emplois seront créés s'il existe des travailleurs compétents, efficaces et prenant des initiatives. Il n'est pas si aisé de faire admettre cette vision, si différente de celle qui entend partager un travail considéré comme trop rare voire en déclin, à des personnes qui n'ont pas vécu les joies (et les angoisses..) de l'entreprise.

Dans les vingt-cinq dernières années, les États-Unis ont créé des emplois à un rythme de 2 % par an contre 0,3 % chez nous. Si nous avions connu ce taux, nous aurions créé, comme on l'a calculé par d'autres voies, plus de 8 millions d'emplois. Ne faut-il pas, dès lors, convaincre la majorité des Français que le changement n'est pas antinomique du plein-emploi mais qu'il en est la condition ? (1) L'industrie aurait-elle jamais décollé si l'agriculture avait gardé tous ses bras ? Ne faut-il pas cesser d'être obnubilé par les suppressions d'emplois dans l'agriculture et l'industrie et croire à leur développement dans les activités de service ?

1980-1999 ; en millions (2)	Europe des quinze	France
Diminution des emplois dans l'agriculture et l'industrie	— 10,5	— 2,9
Accroissement des emplois dans les services	31,8	4,3
Accroissement des emplois totaux	21,3	1,4

1 Jean Pisani-Ferry, *Plein Emploi, op.cit.*

2 OCDE.

Ne faut-il pas mettre en cause un autre archétype du modèle français : l'emploi garanti à vie ? Nos leaders politiques, en grande majorité anciens fonctionnaires, ont poussé la France vers une économie ouverte sur l'extérieur et, par contrecoup imposé une grande mobilité au secteur privé. On doit naturellement regretter qu'ils n'aient pas su faire valoir aux agents de la fonction publique que l'avantage dont ils disposaient, la garantie de l'emploi, devrait avoir pour contrepartie une mobilité raisonnable et négociée.

Nombre en millions ¹⁾	Fonctionnaires	Salariés privés
Postes concernés	1,6	15
Mouvements annuels	0,1	4,2
Rapport	6 %	28 %

Le monde de la grande entreprise, dans lequel les « cadres » faisaient carrière, a été remplacé par un univers d'unités décentralisées (ou de PME) dans lequel des « experts » progressent en changeant fréquemment de poste ou de firme. C'est la fluidité qui permet à un pays d'absorber les chocs économiques. (2) Dans ces conditions, des experts de la gauche eux-mêmes le reconnaissent, « la société de plein-emploi ne sera pas une société sans chômage, mais une société où le chômage ne durera pas. » (3) Cette société admettra que, dans une économie ouverte et concurrentielle, la dépense publique n'a pas pour corollaire la création globale d'emplois et que l'inverse peut être vrai. On pourra, à cet égard, se reporter au tableau de la page 6. Les freins mis à la création d'emplois auront handicapé la France où les emplois privés se sont accrus beaucoup moins qu'ailleurs. La société se méfiera des plans de « défense des emplois » : voir le **graphique 21** en fin de document. Les mesures qui visent à conserver les emplois d'hier n'augmentent-elles pas les charges collectives pour freiner la création de nouveaux postes de travail ?

Elle admettra qu'amalgamer dans un chiffre unique — le taux de chômage — des transitions relativement courtes entre deux emplois et des chômages de longue durée liés à des handicaps durables et proches de l'exclusion n'a pas grand sens. (4) Ne convient-il pas de rester très préoccupé par le chômage structurel des peu qualifiés (cf. infra) mais cesser de trembler devant le chômage conjoncturel (ou cyclique) des personnes qui ont une bonne qualification ?

1 R. Fauroux et alii, *Notre État*, R. Laffont, 2001.

2 Jean Pisani-Ferry, *Plein Emploi*, *op.cit.*

3 Jean Pisani-Ferry, *Plein Emploi*, *op.cit.*

4 Jean Boissonnat, *op.cit.*

33.3.2 Objectif n° 1 : la qualification

« L'emploi à vie dans une seule entreprise n'existe plus (..) la notion-clé pour les salariés devient celle de leur employabilité. » (1) Dans une conjoncture convenable, un professionnel qualifié retrouve un emploi dans un délai raisonnable. Être qualifié ce n'est pas seulement détenir un diplôme. C'est posséder, particulièrement dans les activités de service, certaines qualités que l'école devrait mettre davantage en valeur : esprit d'observation, capacité à prendre des initiatives et adaptation à la vie en groupe, notamment.

Cependant, on possède des statistiques des diplômes décernés alors que les capacités des professionnels sont plus difficiles à répertorier. Depuis 1975, la part des diplômés de l'enseignement supérieur dans l'emploi a bondi, celle des non diplômés s'est effondrée, même si elle s'est redressée au cours des dernières récentes. Voir le **graphique 22**, en fin de document.

33.3.2.1 L'exigence de qualification

C'est notamment la réorganisation des firmes industrielles qui a conduit à une chute brutale du nombre de salariés non qualifiés. Le docker lui-même, hier prototype du « gros bras », pilote aujourd'hui des machines sophistiquées. Dans un groupe industriel français de haute technologie les ouvriers représentaient, 60 % de l'effectif au début des années quatre-vingt ; ils sont aujourd'hui 13 %. De surcroît, la moitié des ouvriers est désormais employée dans des entreprises de services, ayant pour fonction la livraison et la mise en route, le réglage, la mise au point et l'entretien. Ces emplois impliquent un rapport à la clientèle beaucoup plus direct que les métiers traditionnels de l'industrie. La logique du travail n'est plus celle de la qualité « en soi » de l'objet produit mais celle de la satisfaction du client.

Chez les diplômés, les évolutions sont également sensibles. Les changements d'emploi, volontaires ou non, sont plus fréquents ; des « portables » — P.C. et téléphone — s'ajoutant à l'automobile, renforcent l'autonomie des intervenants ; nomades des temps modernes, nombre d'entre eux n'ont pas de bureau. Les maîtres mots sont : « autonomie et flexibilité ; flexibilité alimentée par de l'information ; capable de « faire avec », de s'adapter, de s'ajuster, de se piloter. »

(2) On dénombrait moins de 500 000 « cadres » dans les années cinquante et plus de 3 millions dans les années quatre-vingt-dix mais, dans l'intervalle, la notion de « cadre » a changé de

1 Olivier Dutheillet de Lamothe, *La politique de l'emploi*, Éditions liaisons, 2002.

2 Gérard Demuth, *Rien n'est plus pareil et ce n'est pas un drame*, Stock, 1 997.

contenu ; elle se caractérisait hier par un commandement (et, en France, par l'appartenance à un régime de retraite distinct) ; aujourd'hui, elle consacre surtout une expertise.

On a noté, depuis 1994, une certaine reprise des emplois non qualifiés due à la fois à l'allègement des charges sociales et, à partir de 1997, à l'amélioration de la conjoncture. Les emplois correspondant à l'assistance aux enfants, aux services rendus à domicile, à l'entretien des locaux, ou dans le commerce ont nettement augmenté ; ce sont, d'ailleurs, pour une bonne part, des emplois à temps partiel.

Les évolutions de la « demande » des citoyens provoquent ainsi d'énormes transformations des emplois. L'efficacité gagne à ces évolutions ; les plus habiles aussi ; il leur est offert de s'intégrer dans les entreprises et de bénéficier de leurs performances et de leurs systèmes de protection. Mais « tous les individus n'ont pas la capacité physique ou psychologique de s'adapter à des changements fréquents et aux stress de la compétitivité. » (1) Les moins autonomes constituent une force d'appoint, appelée ou non à travailler, aisément licenciée et peu protégée.

Tout confirme en effet le rôle majeur du manque de qualification chez les chômeurs. Voir le **graphique 23** en fin de document. Le taux de chômage des personnes non qualifiées, qui était inférieur à 5 % en 1970, est passé à plus de 20 % dans les années quatre-vingt-dix. Les trois quarts des chômeurs français n'ont pas le bac et 60 % des ouvriers français n'ont jamais suivi de formation professionnelle. Heureusement deux évolutions positives sont en cours. La formation de base de la majorité s'améliore. Une gestion décentralisée de l'emploi commence à prendre le pas sur la traditionnelle gestion administrée du chômage.

33.3.2.2 La formation de la majorité s'améliore

On ne dit pas assez que, pour une bonne part, la baisse du chômage dans les années récentes a été due, en France comme dans le reste de l'Europe, à l'amélioration du niveau de formation. Nous rattrapons le retard que nous avons pris par rapport aux États-Unis quant à l'accès à l'enseignement secondaire.

% des hommes (2)	1990	2000	2010
55-64 ans sans diplôme	64 %	44 %	31 %
25-34 ans av bac ou équvt	30 %	47 %	76 %

La grande majorité des emplois exige en effet la maîtrise des mécanismes intellectuels de base : savoir vraiment lire, écrire et compter et, de ce point de vue, la majorité des enfants français progresse. Dans la conjoncture plus favorable des dernières années du XXe siècle, le pourcentage

1 Pierre Bauchet, *Comprendre l'économie française*, Economica, 1999.

2 Jean Pisani-Ferry, *Plein Emploi*, op.cit.

des jeunes au travail qui n'avait cessé de décliner a enfin amorcé une remontée. Le chapitre 31 de notre site sur l'éducation rappelle que le niveau général d'éducation monte. Mais il souligne aussi la proportion inacceptable d'enfants qui sortent illettrés de nos écoles. 10 % ? 15 % ? Or, la corrélation est forte entre chômage et illettrisme. S'ajoutent à cet échec majeur qu'est l'illettrisme dans la société qui est la nôtre, les énormes carences de notre formation professionnelle ; celle, initiale, des jeunes comme celle, continue, des adultes. L'Éducation nationale le traite par trop en parent pauvre. Mais les jeunes ont constaté que des études longues ne conduisaient pas nécessairement à l'emploi et que des filières professionnelles ou des formations en alternance étaient, souvent, de meilleurs chemins.

L'objectif numéro un d'une société moderne n'est-il pas de donner à ses citoyens la formation générale puis professionnelle puis continue pour permettre au plus grand nombre de faire face aux transformations de la société ? Plus les citoyens ont la capacité à s'adapter aux changements plus on crée d'emplois. La défense des emplois anciens, réflexe compréhensible, est sans perspective. La voie réelle est la formation aux emplois actuels. On aurait aimé voir le syndicalisme français plus attentif à la formation professionnelle et continue. Plus exigeant quant au rôle et aux performances de l'énorme institution qu'est l'Éducation nationale. A-t-il protesté avec assez de force contre le fait que ce sont les salariés qui auraient le plus besoin de recevoir une formation complémentaire qui n'en bénéficient pas ? (1) Près de la moitié des cadres ont déclaré en 2000 avoir reçu une formation dans les douze mois précédents. Moins de 10 % des ouvriers non qualifiés étaient dans ce cas. Meilleure formation ou SMIC plus élevé ? « Il faut aujourd'hui reconstruire notre système de formation professionnelle autour de cette notion de formation tout au long de la vie, assurance d'employabilité pour le salarié ? » 2)

33.3.2.3 Vers une gestion décentralisée des emplois (et de la formation)

« On manque de cuisiniers, de bouchers, d'infirmières, d'ouvriers du bois, de conducteurs d'engins et d'employés de l'hôtellerie ou de services aux particuliers. Selon l'ANPE, concernant les seuls jardiniers, le déficit serait de deux offres d'emplois non satisfaites sur trois ! » 3)

Pour que des emplois vacants soient occupés la formation adéquate ne suffit pas. Du côté de maintes entreprises il reste beaucoup à faire pour que des emplois existants trouvent des candidats. Combien d'entreprises, dans le bâtiment par exemple, proposent des emplois dans des métiers « ennuyeux, des relations de travail autoritaires et des salaires très faibles ? ») Combien de

1 Olivier Dutheillet de Lamothe, *La politique de l'emploi*, Éditions liaisons, 2002.

2 Olivier Dutheillet de Lamothe, *La politique de l'emploi*, Éditions liaisons, 2002.

3 Michel Godet, *op.cit.*

patrons préfèrent recourir à la main-d'œuvre « au noir » et alimenter ainsi l'immigration clandestine plutôt que de rendre leurs postes de travail plus attrayants pour des jeunes de notre époque ?

Pour que des salariés sans emploi et des firmes qui pourraient les embaucher s'ils avaient les qualifications voulues se rencontrent on voit heureusement fleurir les initiatives au plan régional ou local. N'est-ce pas dans les bassins d'emploi, dans les villes ou les communautés urbaines que les représentants des entreprises, les syndicats de salariés et les services publics peuvent, ensemble, « donner à tous les salariés, y compris dans ceux des toutes petites entreprises, la même garantie en matière de formation, de reconversion et de reclassement. » (1) N'est-ce pas par des initiatives et des actions locales qu'on parviendra le mieux à « remettre en mouvement » des personnes sorties de l'emploi et à redonner de la mobilité à ceux que la « séparation raciale, les distances spatiales, celles aussi qui se forment dans leur tête » éloignent du travail. (2)

33.3.3 Vivre et travailler

La gestion « administrée » a déséquilibré la population française. Une politique visant la création d'emplois imposerait d'abord à l'Éducation nationale de renoncer à ses traditions : traiter la formation professionnelle en parent pauvre et délaisser trop largement la formation continue. Elle faciliterait ainsi l'insertion des jeunes au travail. La proportion de chômeurs parmi eux diminuerait ; on limiterait la poursuite d'études sans perspectives. Des actions devraient, par ailleurs, être engagées ou poursuivies dans trois autres domaines : l'âge auquel on cesse de travailler, les conditions dans lesquelles les femmes combinent emploi et vie de famille, la résorption du chômage de longue durée.

33.3.3.1 Des sexagénaires actifs

Jusqu'à ces toutes dernières années, le départ à la retraite précoce était encouragé. Aujourd'hui, la proportion de personnes âgées qui ont fait des études secondaires a augmenté. Le ripage est largement réalisé des emplois de l'agriculture ou de l'industrie vers des activités de service dans lesquelles le travail de la majorité des salariés est physiquement moins pénible. D'autre part, les dispositions, prises en 1993 relatives aux retraites des salariés du secteur privé, incitent ces derniers à quitter leur emploi plus tardivement. Enfin, les femmes qui, plus nombreuses que jadis, ont

1 Jean-Pierre Raffarin, déclaration d'investiture, 5 juillet 2002.

2 Jacques Donzelot et alii, *La politique de la ville en France et aux États-Unis*, Seuil, 2003.

interrompu leur travail lorsque leurs enfants sont nés pour le reprendre ensuite, ont intérêt à accumuler suffisamment d'années de présence pour bénéficier d'une retraite convenable.

« Il faut se préparer à une nouvelle phase dans laquelle nous risquons de manquer de main-d'œuvre. Le recours aux travailleurs âgés est, de loin, la solution la plus commode. Elle contribue au financement des retraites : on prolonge la durée de versement des cotisations on diminue celle du paiement d'une pension. » (1)

Pour que le mouvement s'amplifie il faut, au premier chef, que les esprits continuent à évoluer. Non le travail n'est pas rare. Non la personne âgée ne « mérite » pas nécessairement un salaire plus élevé ou des responsabilités plus fortes. On devrait, au contraire admettre que si, passé un certain âge, certaines tâches deviennent trop exigeantes, qu'il s'agisse de la conduite d'un autobus ou de faire face à une classe turbulente, il serait normal que les personnes concernées, au lieu de partir en retraite, accomplissent des missions moins lourdes y compris à temps partiel : « contrôle de la production, accueil, réponses dans les centres de renseignements téléphoniques, surveillance, maintien de la sécurité. » (2) Alors que la formation de tant de salariés reste insuffisante, des cadres de soixante ans ne seraient-ils pas capables de contribuer à l'améliorer, notamment en jouant le rôle de tuteur, rémunéré ou bénévole ?

Par ailleurs, les personnes âgées resteront plus facilement au travail si la pénibilité des postes qui continuent à en souffrir diminue. Peugeot-Citroën a, par exemple, récemment conclu avec les syndicats de salariés un accord qui prévoit que la mise en route des lignes de fabrication des nouveaux modèles sera attentive à diminuer les efforts physiques excessifs et le bruit.

Le départ en retraite après soixante ans n'est-il pas normal dès lors que la durée de la vie humaine continue à s'allonger, l'état de santé de la majorité de la population à s'améliorer (il n'en va malheureusement pas de même pour une substantielle minorité) ? « D'ici dix à vingt ans, on ne comprendra plus comment on aura pu imposer l'inactivité professionnelle à des travailleurs du troisième âge en pleine forme physique et désireux de poursuivre leur activité professionnelle. » (3)

33.3.3.2 Vie familiale et travail mieux harmonisés

1 Claude Vimont, *Le nouveau troisième âge*, Economica, 2001.

2 Claude Vimont, *op.cit.*

3 Claude Vimont, *op.cit.*

La place des femmes dans la société en général et dans l'économie a beaucoup grandi. Le lien semble aujourd'hui établi entre les progrès de l'humanité et une place « plus égale » des femmes dans la société. Elle va de pair avec le développement de l'état de droit et la régression des violences.

La majorité des femmes travaille

Dans le travail comme dans la société la force musculaire avait contribué à établir la position dominante des mâles ; aujourd'hui, dans maints postes de travail, cette force n'a plus l'intérêt économique qui a été la sienne. De leur côté, les femmes chercheront de plus en plus à s'accomplir en travaillant ; à s'assurer, aussi, contre le chômage de l'homme ou contre une éventuelle séparation. Lorsque les parents se séparent les enfants restent, en majorité, avec leur mère. Si celle-ci travaille ils sont en sécurité mais l'exclusion les guette dans le cas contraire. Un transfert a donc eu lieu : des institutions sociales ont pris en charge des jeunes enfants, des malades ou des personnes âgées dont les femmes au foyer s'occupaient et l'accroissement des emplois féminins — infirmières, puéricultrices, emplois dans la restauration ou les transports — est, dans une large mesure, né de ce transfert. Fait nouveau aussi la majorité des femmes ne se retire plus du marché du travail après avoir eu des enfants. Le travail des femmes est devenu un fait de notre civilisation : **graphique 24** en fin de document.

<i>France : population active</i>	1962	1995
<i>millions</i>		
Hommes	13,0	14,0
Femmes	6,5	11,5
Emplois féminins. en % des emplois totaux	33 %	45 %
<i>% des personnes en activité parmi celles qui sont en âge de travailler</i>		
Hommes	90 %	75 %
Femmes	50 %	60 %

Parmi les jeunes ayant fait des études supérieures le taux d'emploi des femmes est désormais presque égal à celui des hommes alors que l'écart reste important entre femmes et hommes n'ayant pas fait des études poussées. Chez les adolescents actuels les filles atteignent désormais un niveau d'éducation supérieur à celui des garçons même si leurs choix éducatifs les conduisent vers des domaines moins bien rémunérés. (1) Ce dernier phénomène n'explique qu'en partie le fait que des écarts de salaires — **graphique 25** — entre femmes et hommes, à missions égales subsistent tout en se réduisant. La promotion des femmes continue à être freinée même si elle l'est moins que jadis.

L'opinion selon laquelle les femmes volaient le travail aux hommes a quasiment disparu. On doit au contraire observer que **ce sont les pays où les femmes sont les plus actives qui connaissent le chômage le plus faible** — **graphique 26** en fin de document.

1 OCDE, perspectives de l'emploi, 2002.

Vie de famille et travail

Cependant, la société ne risque-t-elle pas de se « couper en deux groupes : d'une part les couples qualifiés dont les deux parents travaillent et, d'autre part, des couples à emplois précaires ou sans emploi du tout » ? (1) Ainsi « à chaque extrémité de l'échelle des qualifications, la femme sacrifie l'une de ses ambitions : pour les plus diplômées, renoncer à tout ou partie de leur projet d'enfants ; pour les non-qualifiées, renoncer à tout projet de carrière. » (2) On observe, notamment, le premier comportement en Allemagne ou en Italie et le second dans les pays Anglo-saxons.

L'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, qui ont voulu rester fidèles à la conception traditionnelle de la femme au foyer, constatent que la natalité s'est effondrée. Les pays nordiques qui admettent plus nettement l'égalité des hommes et des femmes et ont aménagé les conditions de l'emploi féminin y ont gagné une fécondité plus forte (ou moins faible). Le **graphique 27** en fin de document montre que l'opposition traditionnelle entre emploi des femmes et fécondité élevée n'est plus de mise. **Aujourd'hui, les pays où la proportion de femmes salariées est la plus forte sont ceux où la natalité est la moins basse.**

Entre les deux attitudes qu'on vient d'évoquer, la France n'a d'ailleurs pas vraiment choisi. Encourager ou non la natalité est un autre débat qui a été escamoté. Des dispositions fiscales et des allocations encouragent la femme à ne pas travailler. Crèches et écoles maternelles vont dans l'autre sens. (3) Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin s'est montré désireux d'aider à mieux concilier travail et vie familiale. (4)

Surtout si l'on est convaincu qu'un taux de natalité assurant, au minimum, le renouvellement de la population est très souhaitable ne faut-il pas, en effet, être attentif aux dispositions qui permettent aux femmes de combiner moins difficilement travail et rôle maternel ? En moyenne, les femmes assument encore 80 % (5) des tâches domestiques même si, en une génération et dans le monde occidental, une certaine convergence des horaires masculins et féminins a eu lieu. (6)

1 Béatrice Majnoni d'Intignano, *ibidem*

2 Béatrice Majnoni d'Intignano, Fécondité, famille et féminisme, *Commentaire*, Été 1999.

3 Béatrice Majnoni d'Intignano, *Égalité entre femmes et hommes*, Rapport du Conseil d'analyse économique du premier ministre, 1999.

4 Christian Jacob, ministre délégué à la famille, 29 avril 2003.

5 Béatrice Majnoni d'Intignano, *Égalité entre femmes et hommes*, *op.cit.*

6 Voir *futuribles*, avril 2003.

Aux Pays-Bas le travail à temps partiel a pris une grande extension et il ne s'est pas agi, pour l'essentiel et comme en France — **graphique 28** — du travail féminin résultant souvent moins d'un choix que d'une contrainte, mais du travail de la femme et de l'homme de façon à permettre aux deux conjoints d'avoir à la fois l'indépendance économique et un partage plus équitable des charges du ménage et des enfants. L'aménagement du temps de travail a résulté d'une vaste réflexion collective. Il a été réalisé au nom de préoccupations autres qu'économiques : une vie plus équilibrée pour les femmes et une plus grande participation des hommes à l'éducation des enfants. Cette politique n'a pas empêché l'emploi de progresser plus vivement aux Pays-Bas que chez nous : **graphique 29**.

Autre tentative intéressante : dans plusieurs villes italiennes (Milan, Rome, Gênes, Venise) des groupes de femmes ont milité pour que soient revus et mieux coordonnés les horaires des écoles, des transports publics et du travail de façon à mieux respecter les demandes des familles et, notamment des mères de famille. Plusieurs villes françaises amorcent des recherches ayant les mêmes finalités.

Une autre vision de l'emploi, privilégiant son développement, notamment dans le secteur privé, et le redressement de la proportion d'actifs dans la population devra prendre en charge un legs du passé : un important chômage de longue durée.

33.3.3.3 Résorber le chômage de longue durée

Le chômage massif que la France a connu à partir du milieu des années soixante-dix, résulte, pour une part, d'un événement particulier. « Entre 1946 et 1974, la France a accueilli environ 4 millions de travailleurs permanents. Certains sont repartis. Beaucoup sont restés. » (1) Puis, à partir des années soixante-dix, beaucoup ont été licenciés.

Le chômage dans les banlieues

Succédant à des bidonvilles, de vastes cités ont été édifiées à proximité des zones industrielles qui avaient embauché. Certaines comportaient une forte proportion d'immigrés et, chez les jeunes de Mantes-la-Jolie ou de Vaux-en-Velin, les séquelles subsisteront longtemps de la mise au chômage des pères. En France, le taux de chômage des étrangers est double de celui des nationaux. Le chapitre 31 montre que notre système d'éducation était peu préparé à former des enfants dont la langue maternelle n'était pas le français. Ses programmes, ses méthodes pédagogiques, le travail trop individuel des enseignants, la faible autonomie des établissements, un enseignement

1 France, *portrait social* 1 999-2 000, INSEE.

professionnel traité en parent pauvre n'ont pas permis de donner une formation consistante à de nombreux jeunes « beurs ».

Or, aujourd'hui, « ni dans une agriculture devenue hautement sophistiquée, ni dans la grande distribution, ni bien sûr dans l'industrie moderne, un mal instruit, à plus forte raison un illettré, n'aura la moindre chance d'embauche. [...]. Pour parler clair, un enfant illettré est un exclu social en puissance. » (1) Et le chômage de longue durée est le premier facteur de l'exclusion. Dans les familles d'immigrés, après avoir touché les pères, il a atteint nombre de jeunes.

Ces facteurs — les migrations et l'inadaptation de notre système politique, social et scolaire à une partie des résidents — expliquent une large part du chômage de longue durée français. Ils ne sont pas assez pris en compte par ceux qui croient que le nombre des emplois est prédéterminé ou ceux qui, derrière des statistiques, ne veulent pas évoquer les réalités de notre société.

Reste que l'opinion a du mal à admettre que les contraintes mises au licenciement freinent les embauches. La France se classe, bel et bien, en tête des pays dont la flexibilité est la plus faible et cela va de pair avec un taux de chômage élevé : revoir le **graphique 21** en fin de document. Il est vrai que le juste milieu est difficile à trouver entre la souplesse dont une entreprise a besoin et le devoir moral qui consiste pour les entreprises en bonne santé à ne pas se séparer de salariés sans veiller sérieusement à leur reclassement.

Les revenus de substitution

Pour la grande majorité de ceux qui le connaissent, le chômage est une souffrance et, contrairement à une idée assez répandue, l'attribution des indemnités n'a pas été laxiste. Dès 1992, les « partenaires sociaux » qui gèrent l'organisme d'indemnisation du chômage, l'UNEDIC, ont fortement restreint les durées et les montants des allocations comme leur accès : aujourd'hui, moins de la moitié des chômeurs est indemnisée, contre plus de 60 % en 1985. Voir le **graphique 30** en fin de document. 40 % des chômeurs reçoivent une indemnité mensuelle inférieure à un demi-SMIC. Reste ce que les spécialistes ont nommé, dans leur jargon, des « trappes à inactivité » : situations où le fait de reprendre un emploi rémunéré améliore si peu le revenu du foyer que les bénéficiaires d'allocations renoncent à le faire.

Indemnisation et insertion

Est-il si logique que deux organismes publics, l'ANPE et de l'UNEDIC, celui qui aide le chômeur à trouver un emploi et celui qui l'indemnise soient distincts ? « L'ANPE propose un stage à un chômeur mais l'ASSEDIC refuse de le financer. Il faudrait un pôle commun. Pour le moment les deux organismes se méfient l'un de l'autre » explique le responsable national emploi-formation de

1 Roger Fauroux, *Commentaire*, été 1997.

la CFDT (1) Le projet de fusion des deux institutions a échoué en raison, notamment, de la différence de statut de leur personnel.

La récente convention d'indemnisation, qui a prévu le Plan de Retour à l'Emploi – PARE (2), a donné de nouvelles obligations aux bénéficiaires de l'allocation chômage, essentiellement celle de se présenter à des entretiens plus fréquents visant à accélérer leur retour à l'emploi. Comme ces obligations n'avaient pas été respectées par nombre d'allocataires, elles ont entraîné une forte augmentation des radiations. Ce fait confirme que l'indemnisation avait été détournée de son sens.

La discussion du PARE avait été l'occasion, dans l'hiver 2000, d'une confrontation entre deux conceptions. Faut-il que les allocations soient un droit quasi-automatique ou que leur versement soit conditionné, pour les chômeurs qui en ont la capacité, à « une démarche franche d'insertion » ?) ? La même question vaut d'ailleurs d'être posée pour le RMI qui, lui aussi, ne conduit pas assez souvent à une réinsertion dans la société.

Si l'on adopte une vision renouvelée de l'emploi, on sera conduit à envisager d'autres modalités du « contrat social » (nous revenons longuement sur ce point au **chapitre 41** de notre site). Certains objectent que les 22 500 salariés de l'ANPE peuvent difficilement suivre de près plus de deux millions de chômeurs. Mais cet organisme ne pourrait-il se faire aider davantage, notamment par des associations comportant une majorité de bénévoles ? Il évolue d'ailleurs dans cette direction ne serait-ce que pour faire front à ceux qui, dans le cadre européen, critiquent la position dominante dont il jouit.

Il est vrai que certaines personnes sans emploi n'en trouvent pas en raison des difficultés — santé, logement, situation familiale, notamment — qui sont les leurs. Ces difficultés n'en rendent que plus nécessaire l'implication de la « société civile » pour mener des actions qui sortent du domaine de compétence de l'ANPE.

Ne serait-il pas préférable que le Parlement détermine les objectifs des aides sociales et qu'une autorité publique, ministère ou agence, fixe des normes générales de leur attribution puis veille à leur respect tout en déléguant la gestion des crédits et des actions de recherche d'emplois ou, plus généralement des actions de réinsertion, à des unités appartenant soit au secteur public soit au monde associatif ? Toutes les unités devraient être soumises à des évaluations mesurant l'efficacité de leurs interventions, les personnes qui y opèrent étant astreintes à une formation continue de qualité.

La gestion devrait être plus décentralisée encore qu'elle ne l'est aujourd'hui de façon à impliquer, au plan local, municipalités, entreprises et établissements d'enseignement. Des

1 *Le Monde initiatives*, septembre 2002.

2 La loi instituant le PARE, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2001.

expériences allant dans ce sens sont en cours, par exemple celle des groupements locaux d'employeurs. (1) *A contrario*, les témoignages sont nombreux de la démoralisation qui touche les salariés d'institutions — Éducation nationale ou ANPE notamment — qui restant centralisées et cloisonnées entre elles au plan local ne parviennent pas à améliorer la situation de la zone dans laquelle ils opèrent.

Comment sortir de l'octroi de droits anonymes sans livrer ceux qui ont de bonnes raisons d'y prétendre à l'arbitraire de bureaux, d'associations ou d'individus ? La voie est difficile mais nous sommes convaincus qu'elle doit être suivie par une coopération entre les services de l'État, tuteurs, et les associations, opérateurs. Dans les années récentes sont nées plus de mille structures, le plus souvent sous forme d'association, qui aident des personnes au chômage à créer une entreprise. Ces initiatives ont le double mérite d'aider des personnes sans emploi à en créer une et de diffuser l'esprit d'entreprise. Le Centre national de l'entrepreneuriat du CNAM (Conservatoire National des Arts et Métiers) cherche à fédérer de façon à favoriser le développement de ce courant.

2)

33.3.4 Éléments et processus d'un nouveau contrat social

Nous croyons que les relations sociales peuvent évoluer progressivement mais fortement ; qu'il est possible de mettre en place de nouveaux contrats entre employeurs et salariés dont l'un des éléments clef serait la formation, professionnelle et continue, et le processus décisif une forte implication des partenaires sociaux, notamment au plan local. De ce point de vue, les Pays-Bas donnent un exemple dont la France pourrait s'inspirer.

33.3.4.1 Formation et gestion par les partenaires sociaux

« Tout n'est pas contractuel dans le contrat de travail » disait Durkheim. Le contrat de travail entre un employeur et un salarié reste asymétrique. Les partisans d'un marché de l'emploi plus souple se demanderont si les entreprises prospères qui licencient, pour des raisons dont le bien fondé économique existe souvent, mais pas toujours, sont suffisamment explicites et comprises. Les salariés concernés sont-ils informés en temps utile ? Est-on assez attentif à ce qu'ils ne considèrent pas comme méprisantes des annonces brutales aux effets immédiats ou très proches ? Les programmes de reclassement et de formation sont-ils suffisants ? Les cadres sont-ils assez impliqués dans les actions de reconversion ? La gestion économique et les changements qu'elle

1 Jean Boissonnat, *op.cit.*

2 Michel Godet, *le choc de 2006*, Odile Jacob, 2003.

implique, globalement inévitables, ne seraient-ils pas mieux admis si leur accompagnement social était plus sincère, plus soigneux et mieux exposé ?

Nous espérons que les fonds de pension — anglo-saxons à défaut d'être français — dont les bénéficiaires sont des salariés, ayant constaté les déviations qui se sont manifestées dans les années récentes, continueront à évoluer dans le sens d'une plus grande exigence à l'égard des dirigeants d'entreprise. Est-il normal que des opérations de fusion menées à la légère ou pour des motifs inacceptables (l'enrichissement des dirigeants) se traduisent, dans une phase ultérieure, par des licenciements massifs ?

Parviendrons-nous un jour à déplacer vers les « partenaires sociaux » qui, tant du côté patronal que salarial évoluent, une responsabilité de l'emploi que les Français attribuent par trop à l'État ? À mettre en place, dans les bassins d'emploi, les coopérations entre firmes, syndicats et institutions publiques capables de mieux faire face aux conséquences sociales des transformations nécessaires de l'économie. (1) Notons les évolutions récentes de la CGT : ses instances dirigeantes sont désormais nettement distinctes de celles du Parti Communiste ; elles se sont féminisées ; la CGT a adhéré à la confédération européenne des syndicats ; elle coopère un peu plus activement avec la CFDT. Cette dernière a, depuis dix ans, en plusieurs circonstances, fait preuve de réalisme et de créativité, tout en augmentant ses effectifs, en dépit du prix dont elle a payé cette orientation : la scission des syndicats SUD qui, basés dans des entreprises publiques, avancent des demandes irréalistes et ne se prêtent guère la négociation et aux compromis.

Aussi bien espérons-nous que des syndicats de salariés plus préoccupés de cogestion et des milieux patronaux plus ouverts au dialogue que dans les années quatre-vingt, vont parvenir à améliorer la gestion de l'emploi et de sa nécessaire mobilité. Mais on doit déplorer que les négociations engagées en décembre 2000 entre syndicats de salariés et patronaux sur la formation professionnelle aient échoué. Cette négociation aurait pu permettre de jeter « les bases d'un véritable droit à la formation tout au long de la vie. » (2) Ce droit n'est-il pas indispensable si l'on veut que les Français acceptent mieux les changements d'emploi ?

33.3.4.2 Une politique négociée plutôt qu'édictee par l'État ?

1 *Le travail dans vingt ans*, rapport de la Commission présidée par Jean Boissonnat, Commissariat général du Plan/Odile Jacob, 1996.

2 Olivier Dutheillet de Lamothe, *La politique de l'emploi*, Éditions liaisons, 2002.

En France, l'État a décrété des hausses soutenues du SMIC, les 39 puis les 35 heures, les emplois jeunes et la retraite à soixante ans. En 1982, dans la cité hollandaise de Wasenaar, syndicats ouvriers et patronaux se sont mis d'accord sur une politique de modération salariale — en mettant fin notamment à l'indexation automatique des salaires sur les prix — en échange d'une réduction progressive et différenciée du temps de travail et d'un développement du travail à temps partiel (politique dite du revenu et demi par ménage). L'État a accompagné cette politique par une réduction de la dépense collective, une diminution du nombre de fonctionnaires de près de 10 % depuis 1987, une baisse des impôts et des charges sociales. L'emploi a peu progressé en France et bondi en Hollande : voir le **graphique 28** en fin de document. La proportion d'adultes au travail a diminué en France pour s'accroître aux Pays-Bas. Deux politiques ou deux types de contrat social ? En Hollande, employeurs et salariés ont pu négocier un accord vital qui n'allait pas de soi mais qui tenait compte des réalités.

33.3.5 Favoriser la croissance

La forte croissance américaine des années quatre-vingt-dix et celle de l'emploi qu'elle a induit ont été favorisées par la bonne entente entre l'administration Clinton et une banque centrale attentive au cycle économique. Cette coordination a permis — en liaison avec le FMI — des interventions énergiques pour secourir le Mexique ou des pays d'Asie, et en dépit d'accidents sérieux maintenu, pendant de longues années, la prospérité. On peut même reprocher à cette politique de ne pas avoir assez modéré une exubérance qu'elle avait si bien repérée en 1997.

33.3.5.1 Nécessité d'une autorité européenne

L'Europe — et la France avec elle — marche en boitant. Une jambe, monétaire, est européenne et l'autre, budgétaire, reste farouchement nationale alors que nos entreprises vivent dans un espace commun.

Dans cet espace ouvert les politiques keynésiennes de la demande de caractère national n'ont plus grand sens alors que, dans le cadre européen, elles en retrouvent un : 93 % de la production européenne n'est-elle pas absorbée par l'Europe ? Et, marcher sur deux jambes est d'autant plus impérieux que les cycles économiques n'ont pas disparu. Il faut y faire face et affiner les critères de gestion, à vrai dire grossiers, retenus par le traité de Maastricht. Dans un premier temps, il était incontestablement impératif que la Banque Centrale Européenne impose une discipline stricte à des pays qui avaient de fortes propensions à mener des politiques laxistes. Elle devait asseoir la crédibilité de l'euro. Au premier rang de ces pays se trouvait la France de François Mitterrand qui avait aisément renoué avec nos anciennes traditions dépensières. Après les folies budgétaires de 1981

et 1982, la France, pour maintenir le taux de change à l'égard du mark a mené une politique monétaire restrictive, comportant des taux d'intérêt élevés, politique qui a été renforcée à partir de la réunification allemande. L'emploi a incontestablement souffert de cette politique : voir le **graphique 29**.

Aujourd'hui, sans relâcher une vigilance que la façon dont les gouvernements de Lionel Jospin et de Gerhard Schröder ont conduit leurs affaires rend nécessaire, il faut que la politique européenne devienne moins « stupide » (1). Le butoir du déficit des finances publiques égal à 3 % du PIB n'aurait-il pas dû être réduit dans les phases de haute conjoncture, comme celle de 1998-1999, obligeant les autorités nationales à abaisser, par une meilleure gestion, le volume global des dépenses publiques (voir le **chapitre 12** de notre site) ? *A contrario*, les 3 % devraient pouvoir être dépassés dans les phases de conjoncture défavorables.

Les consommateurs et les entreprises étaient habitués, dans l'espace national qui leur était familier, à ce que l'État et la banque d'émission aient une politique. Une des raisons des médiocres performances européennes de ces dernières années n'est-elle pas l'absence d'une réelle autorité européenne ? Espérons que la future organisation de l'Union remédiera à cette carence. Mais si autorité il y a ne devra-t-elle pas encourager des gestions plus courageuses ?

33.3.5.2 Le courage de préférer l'emploi

Dans les années récentes les instances européennes ont milité pour que, cessant d'être fascinée par le taux de chômage, l'Union vise des **taux d'emploi** — personnes en activité rapportées à la population en âge de travailler — ambitieux. 70 % ?(2)

<i>Taux d'emploi</i>	France	Moyenne Ocde	États-Unis
1960	65,6	64,5	61,-
1999	59,1	66,3	74,2

Sans s'en expliquer, le gouvernement de Lionel Jospin avait compris que le temps où la gauche pouvait être franchement favorable à la hausse des rémunérations était révolu. Cette ligne de conduite devra être maintenue dans les années qui viennent : le contexte démographique, en France et en Europe, risque fort, en effet, de devenir favorable, dans peu d'années, à des revendications salariales que ni les entreprises ni l'État ne pourront satisfaire.

1 L'expression est du Président de la Commission européenne, Romano Prodi.

2 Achille Seghin, conseiller honoraire du bureau fédéral du plan (Belgique), *Futuribles*, mai 2002.

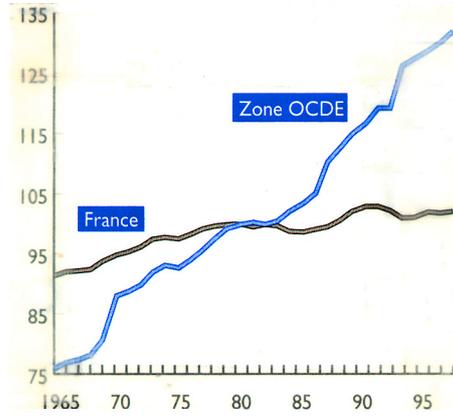
Réduire les prélèvements

En outre, la gestion de notre économie dans le cadre européen conduira inéluctablement à une révision énergique de nos dépenses collectives. Nous sommes, pour notre part, convaincus qu'il est possible de réduire les dépenses publiques sans mener des politiques « antisociales ». Bien au contraire. Un pays comme le nôtre peut à la fois améliorer fortement une gestion publique beaucoup trop centralisée et qui est bien trop généreuse à l'égard des plus favorisés et souvent perverse à l'égard de ceux qui le sont moins. Le troisième volet de notre site, qu'il s'agisse de l'éducation (**chapitre 31**), de la santé (**chapitre 34**) ou, ici, de l'emploi, le montre. Les crédits budgétaires affectés aux emplois jeunes et aux trente-cinq heures ne constituent-ils pas des exemples de dépenses aux effets, sociaux comme économiques, plus que problématiques ?

Lorsqu'on examine les politiques de l'emploi n'est-on pas renforcé dans la conviction que nos affaires communes devraient avoir deux impératifs : décentraliser en contrôlant et focaliser davantage la dépense sociale au profit des plus défavorisés ? Si nous avons respecté ces priorités n'aurions-nous pas, de surcroît, limité les déficits publics et leur corollaire : l'endettement

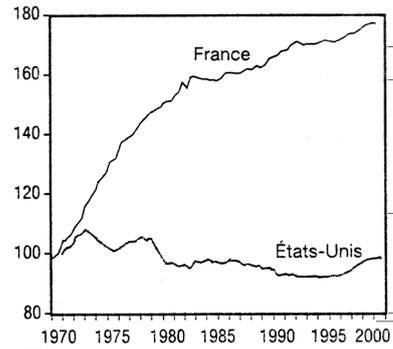
graphique 1 Nombre d'emplois

100 = 1980. Source : OCDE.



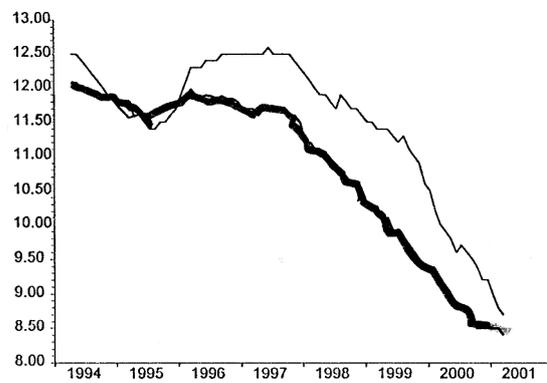
graphique 2 Indice des salaires réels

100 = 1970. Source : Insee et BLS.

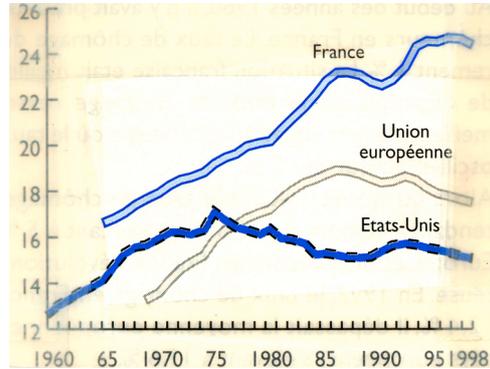


graphique 3 Taux de chômage en Europe et en France

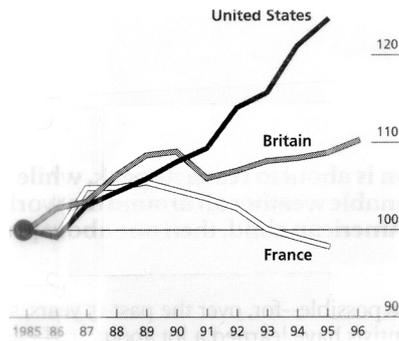
trait gras = Europe; trait fin = France. Source : Datastream.



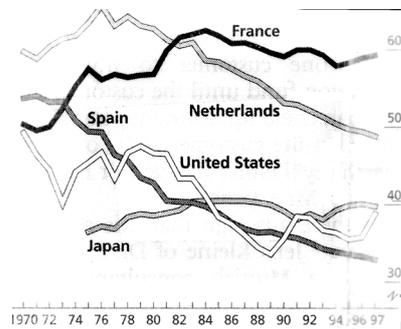
graphique 4 Emplois non-marchands
 en pourcentage de l'emploi total. Source : graphique *Sociétal*, chiffres OCDE.



graphique 5 Salaires qualifiés/salaires non-qualifiés
 ratio des salaires des personnes ayant fait des études secondaires
 et de celles qui n'en ont pas fait. 1985.

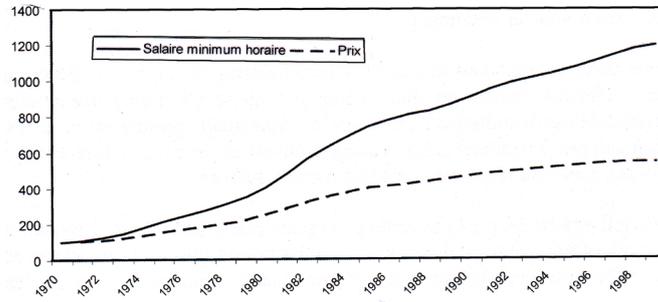


graphique 6 Salaire minimum
 en pourcentage du salaire moyen. Source : OCDE.



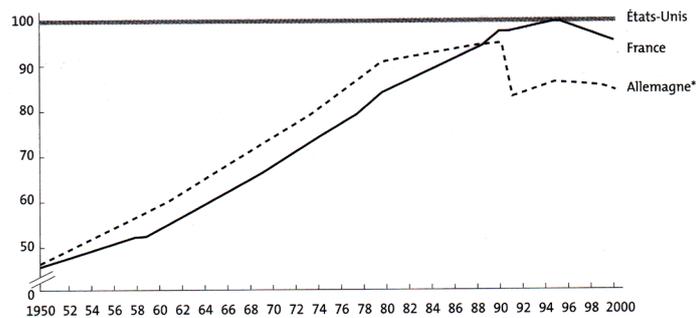
graphique 7 Salaire minimum et prix

Source: institut France stratégie.



graphique 8 Productivité du secteur marchand

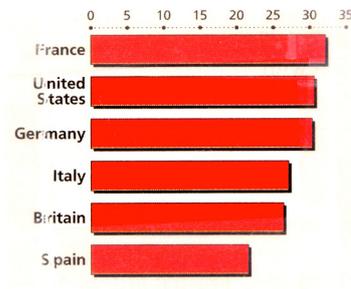
États-Unis = 100. Source: *Futuribles*, janvier 2003.



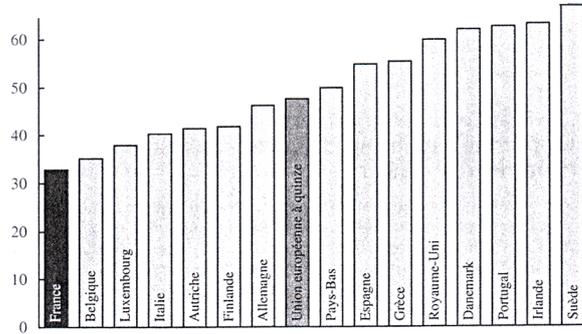
* Allemagne de l'Ouest jusque 1989 ; Allemagne réunifiée ensuite.

graphique 9 Valeur ajoutée par heure de travail

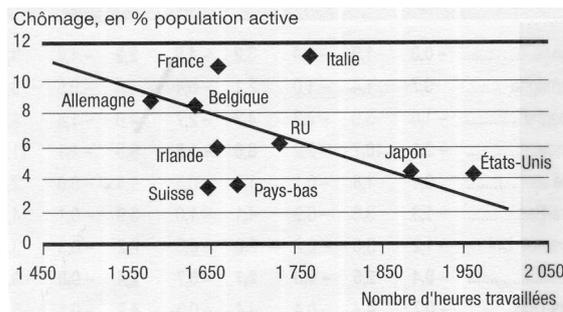
1997, valeur en dollars. Source: *The Economist*.



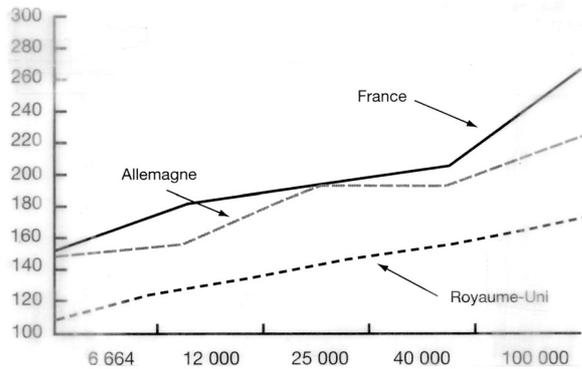
graphique 10 Taux d'emploi des hommes de 55 à 64 ans
Source: Eurostat.



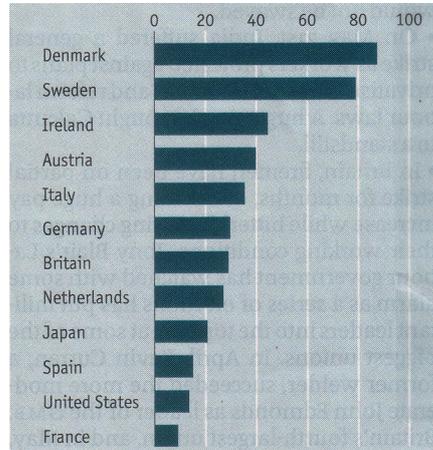
graphique 11 Chômage et heures travaillées
heures, par personne, annuellement. Source: OCDE.



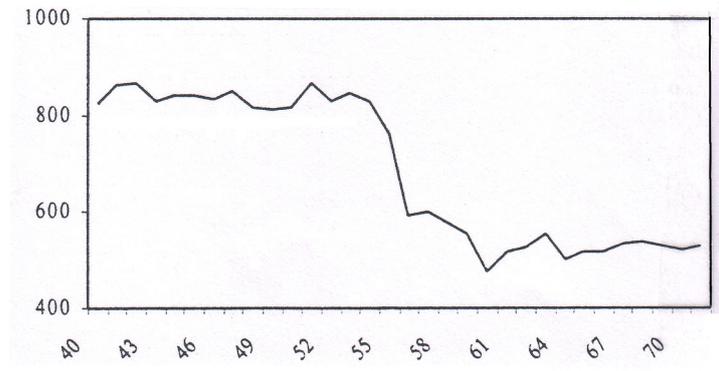
graphique 12 Emplois publics dans l'emploi total
en 1997, en dollars. Source: *The Economist*, 23 octobre 2000.



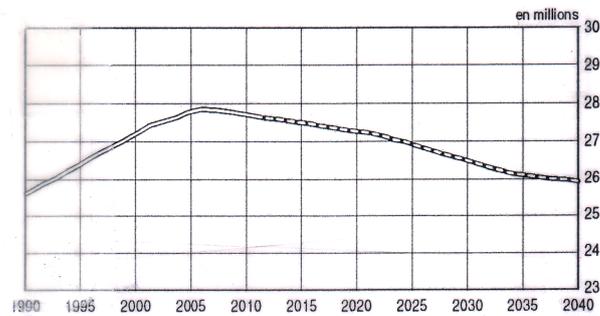
graphique 13 pourcentage de salariés syndiqués en 2001. Source: The Economist, 10 juin 2003.



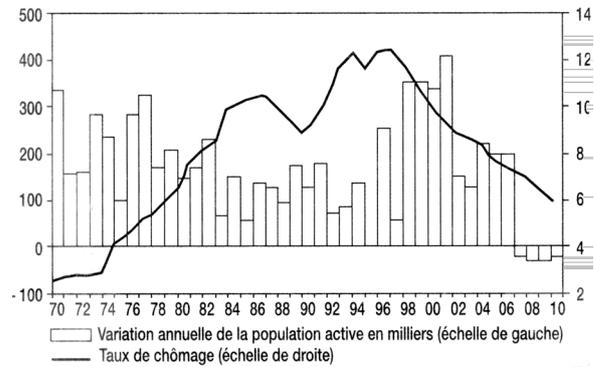
graphique 14 Population française des 40-70 ans en mars 2001 en milliers. Source: Insee-Dares.



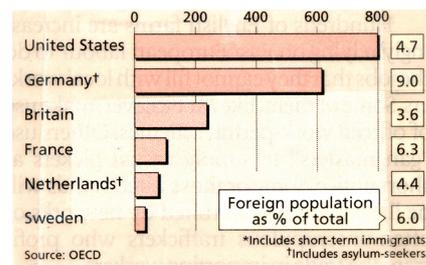
graphique 15 Évolution de la population active française. Source: ministère du Travail, prévision pour un taux de fécondité de 1,8.



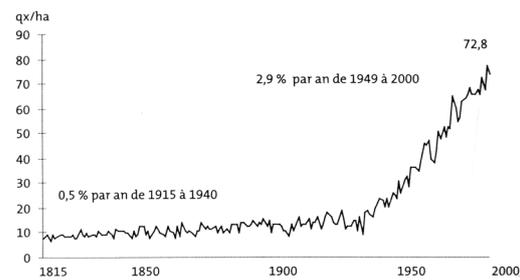
graphique 16 Variation de la population active et taux de chômage
 Source: Natexis-Banques populaires.



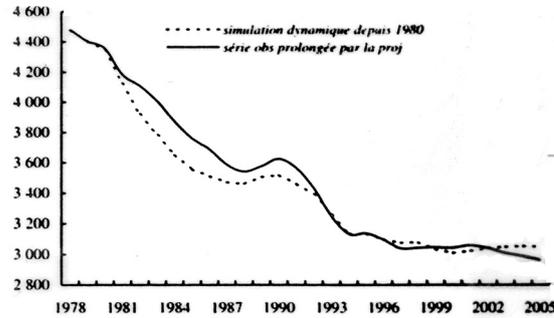
graphique 17 Variation de la population étrangère
 entre 1998 et 1999, en milliers et en pourcentages. Source: OCDE 20001.



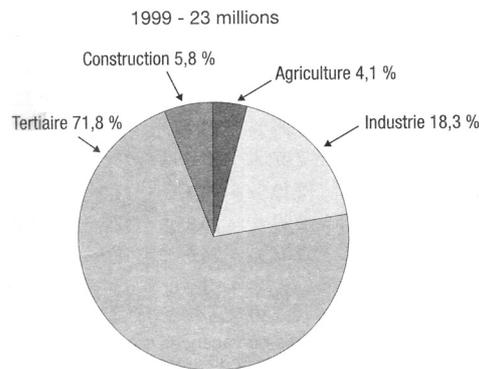
graphique 18 Quintaux de blé à l'hectare
 Source: assemblée permanente des chambres d'Agriculture.



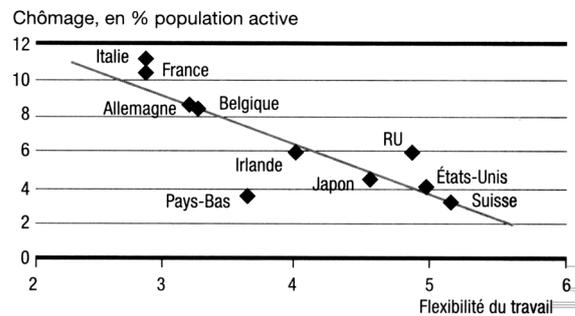
graphique 19 Les emplois déclinent dans l'industrie française en milliers. Sources Insee.



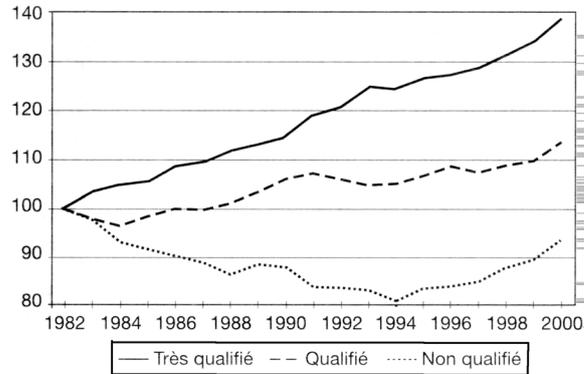
graphique 20 Structure de l'emploi en France en 2000. Source: OCDE.



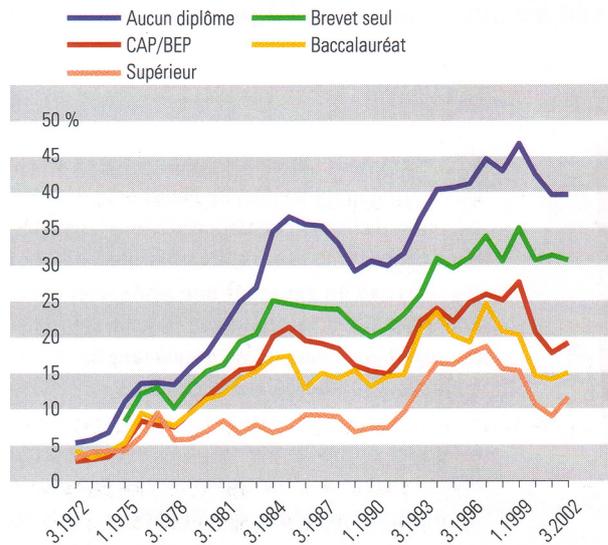
graphique 21 Chômage et flexibilité du travail année 1999. Source : Eurostat et OCDE, graphique BBL.



graphique 22 Évolution des emplois qualifiés et non-qualifiés
1982-2000. Source: Insee, enquêtes emploi.



graphique 23 Taux de chômage des moins de 25 ans
1972-2000. Source: Insee, enquêtes emploi.



graphique 24 Pourcentage de femmes âgées de 15 à 64 ans au travail
Source: *The Economist*.

