

LES TROIS LEVIERS DE L'EMPLOI

Un premier bilan de l'action du gouvernement

Paru en deux volets dans le Figaro du Samedi 30 août et du lundi 1^{er} septembre

Par Michel Godet

Professeur au Cnam., auteur du Choc de 2006, Odile Jacob, 2003.

Quand la croissance s'en va, l'emploi marchand fond comme neige au soleil et le chômage remonte à la vitesse du cheval au galop. À la fin des années 90, tout allait bien avec près de deux millions d'emplois créés en quatre années grâce à une croissance plus créatrice d'emplois - en raison de la baisse des charges pour les moins qualifiés, initiée dès 1993 par le gouvernement Balladur-. Le refroidissement perceptible dès l'été 2001 s'est traduit en 2002 par une croissance de 1,2% et une aggravation du chômage malgré la création de 60.000 emplois marchands nouveaux. Cette année, la croissance sera plus faible encore et l'emploi marchand devrait baisser. Il n'est plus question ne serait-ce que pour des raisons budgétaires, de combattre la marée du chômage par les châteaux de sable des emplois financés sur fonds publics.

La croissance ne se décrète pas plus que la marée, mais on peut plus ou moins se préparer à ces flux et reflux pour maintenir et développer l'emploi. La politique économique des gouvernements est déterminante pour stimuler ou au contraire brider l'activité, l'emploi et l'insertion.

Mais que fait donc le gouvernement de Jean Pierre Raffarin pour l'emploi ? Agit-il efficacement sur les bons leviers ? Pour répondre à ces questions, examinons de près, le bilan établi par le Premier Ministre lui-même ¹.

Retrouver les vaches grasses

Le constat n'est pas celui de l'impuissance des politiques, mais au contraire de leur responsabilité dans le retard pris dans les réformes : *"La forte croissance que nous avons connue à la fin des années 1990 n'a pas été utilisée pour engager les réformes indispensables qui auraient permis de faire reculer le chômage sous la barre des 8,5 % et d'empêcher qu'il ne reparte à la hausse dès la mi-2001 "*.

La responsabilité des gouvernements de gauche est effectivement très lourde. Ils n'ont pas profité des périodes de vaches grasses pour faire les réformes en profondeur qui attendent toujours. Si Michel Rocard avait pu regretter (après) de n'avoir rien fait puisque les choses s'arrangeaient. On ne peut faire le même reproche au gouvernement de Lionel Jospin, certainement plus porté à l'action par idéologie. L'histoire fera le bilan des dépenses pharaoniques engendrées par les lois Aubry. La facture s'élèverait déjà à plus de 20 milliards d'euros pour 200.000 emplois ainsi créés par le partage malthusien soit dix fois moins que les emplois nouveaux créés par le regain de croissance. On comprend pourquoi Lionel Jospin a différé la réforme des retraites car il aurait été paradoxal d'imposer en même temps une durée réduite, dans la semaine ou l'année, et un allongement de la durée de la vie active. Les générations à venir vont se demander ce qui nous a pris de réduire aussi uniformément le temps de travail, d'autant que nous sommes les seuls à l'avoir fait ! La population vieillissante de demain voudra plus de souplesse pour que chacun

¹ Jean-Pierre Raffarin . Une politique économique

au service de l'emploi . Revue française d'économie n°4 vol XVII avril 2003. Les passages en italique sont tirés de cet article sauf mention contraire.

répartisse à la carte comme il l'entend les 70.000 heures qu'il est censé consacrer au travail dans sa vie heureusement plus longue que jamais !

Il était certes difficile de s'attaquer de front à ce qui était présenté comme une avancée sociale, mais l'histoire pourrait reprocher à la nouvelle majorité de 2002 de ne pas avoir fait table rase des 35 heures. Cette remise à plat était pourtant justifiée par le débat sur les retraites, les impératifs de compétitivité, mais aussi par le bilan social décevant de la RTT. Il faudra attendre encore un peu pour reconnaître l'erreur collective et les dégâts collatéraux des 35 heures sur la valeur du travail et de l'effort dans la société, sur la baisse de pouvoir d'achat des ouvriers (qui partent moins en vacances qu'il y a dix ans) et même sur le vécu au travail : en supprimant les temps morts, on a augmenté le stress et réduit le temps de lien social !

Il est peu probable que Lionel Jospin et Martine Aubry se prêtent à l'autocritique. Aussi, Jean-Pierre Raffarin n'attend pas et dénonce une politique qui a "*alourdi les prélèvements sur le travail, notamment peu qualifié, facilité le développement de pratiques malthusiennes de retrait du marché du travail et, plus récemment, encouragé une logique de partage du travail et de développement des emplois publics*". La nouvelle politique entend au contraire miser sur l'activité, l'innovation des entreprises, encourager le travail et la formation par l'insertion. Mais ce qui sied aux périodes de vaches grasses convient-il aussi pour traverser la période de vaches maigres ? Heureusement, le Premier Ministre dispose d'autres leviers pour l'emploi.

En effet, l'emploi dépend de trois leviers qui varient d'un pays à l'autre : la croissance, le coût du travail et l'incitation à l'activité. En ce qui concerne le premier levier, les perspectives sont claires : compte tenu de son vieillissement et de sa moindre dynamique démographique, l'Europe ne peut guère espérer plus que 2% de croissance du PIB par tête. Et la France serait en progrès, si elle faisait aussi bien en moyenne que ses partenaires. Il s'agit bien de tout faire pour stimuler la croissance en encourageant l'innovation et l'esprit d'entreprise. La loi "*Agir pour l'initiative économique*" adoptée fin juillet 2003 par le Parlement va dans le bon sens

avec des nouveaux dispositifs en faveur des créateurs : sanctuarisation des biens personnels en cas de faillite, domiciliation des jeunes pousses chez soi, maintien des allocations chômage pendant plusieurs mois après la création et bénéfice de ces droits en cas d'échec dans les trois ans. Il est néanmoins possible d'aller beaucoup plus loin en améliorant fortement le taux de survie grâce à l'accompagnement. Le taux de survie des créateurs double quand il y a accompagnement du projet et de celui qui le porte. Or, il s'avère que moins de 10% des créateurs sont accompagnés, voilà un gisement de progrès et d'action pour le gouvernement.

Il reste deux autres leviers pour rendre la croissance plus créatrice d'emplois : baisser le coût du travail et inciter les actifs disponibles à mieux répondre aux offres non satisfaites qui se comptent par dizaines voire centaines de milliers alors qu'il y a officiellement près de 2,5 millions de chômeurs. C'est ainsi que le "*gouvernement met tout en oeuvre pour faire en sorte que le coût du travail ne soit plus une barrière à l'emploi*".

LES TROIS LEVIERS DE L'EMPLOI (II) 7704 signes

Dans un premier article publié hier Michel Godet passait au crible la politique de l'emploi du gouvernement en analysant son action sur levier de la croissance. Aujourd'hui il complète le bilan par l'examen des deux autres leviers pour rendre la croissance plus créatrice d'emplois et stimuler l'activité. Il termine par quelques propositions audacieuses.

Baisser le coût du travail

Pour baisser les charges qui pèsent sur l'emploi, il faudra bien s'attaquer à la réduction des dépenses publiques pour lesquelles la France fait exception en Europe avec 7 points de plus que la moyenne communautaire: "*En contrepartie, nous disposons dans ce domaine d'un potentiel de progrès considérable*". C'est bien 100 milliards d'euros que l'on pourrait économiser en modernisant l'Etat ! Vaste chantier structurel toujours annoncé et sans cesse reporté. Le déficit public (qui est aussi un impôt différé) a atteint des limites qui ne laissent plus de marge de manoeuvre. Comment dans ces conditions poursuivre "*la baisse de l'impôt sur le revenu que le gouvernement a engagée*" ?

D'aucuns reprochent aussi au gouvernement de sacrifier l'avenir en coupant pour des raisons budgétaires dans les crédits de la recherche publique. Mais, il faut rappeler que cette dernière s'est montrée jusqu'ici incapable de se réformer (songeons au CEA et au CNRS) pour être rendue *"plus efficace et plus en phase avec l'évolution de notre économie"*. L'effort d'un pays en matière de R-D ne se mesure pas seulement au travers d'un % de dépenses par rapport au PIB . Celui-ci a certes baissé ces dernières années, mais la France reste dans le peloton de tête des pays développés notamment pour la densité de chercheurs, elle est hélas moins brillante pour les brevets déposés ! Par comparaison avec ses partenaires, la France souffre en réalité d'un manque d'efficacité de la recherche publique et d'un déficit de R-D privée. C'est bien cette dernière que le gouvernement entend stimuler par des incitations fiscales. Il faut aussi dénoncer le mirage technologique. L'innovation ne se résume pas à la technologie, la vocation d'un chercheur n'est pas d'entreprendre. Et les deux tiers des créations sont le fait d'individus isolés, issus d'entreprises de moins de cinquante personnes et ayant eu après quelques années d'expérience professionnelle, une idée venue d'un client ou d'un fournisseur. Il s'agit d'abord de répondre à un besoin latent et non satisfait.

Inciter à l'activité et insérer l'insertion

Pour *" libérer l'initiative, réhabiliter le travail et former les hommes "* le gouvernement entend rompre avec le passé et préférer *" aux emplois publics précaires, la formation professionnelle et l'insertion dans de véritables emplois durables "*. Reconnaissons que du point de vue de la réponse aux vrais besoins du marché, les contrats jeunes en entreprises *" proposant une exonération totale de charges patronales au niveau du Smic pour les embauches à durée indéterminée "* sont préférables aux "emplois jeunes" qui ne donnaient aux jeunes diplômés aucune perspective d'avenir. Dans une logique de responsabilisation, l'objectif est de recentrer *" les dispositifs d'emploi aidé sur les publics vulnérables "*. Mais la lisibilité de cette nouvelle politique économique n'est pas facilitée par le souci de rendre la rupture *" progressive et prudente "* avec des *" chevauchements temporaires "*.

Dernier levier pour l'emploi, l'incitation au travail et l'insertion des plus démunis. La voie de l'insertion par l'économique est ici privilégiée car l'assistance n'est pas une finalité et a montré ses limites . Le Premier Ministre a raison de revaloriser la prime à l'emploi qui revient au temps partiel. Mais il faudrait aller plus loin encore car le temps partiel est un levier potentiel oublié, facile à réactiver avec des réductions de charges spécifiques.

Pour remettre en selle les publics en difficulté le gouvernement compte aussi redynamiser le contrat initiative emploi (CIE) voulu par Jacques Chirac en 1995 et mis ensuite au frigidaire. Il y a aussi de nouveaux dispositifs comme le CIVIS pour les jeunes porteurs d'un projet à vocation sociale ou humanitaire. Le gouvernement ne manque pas d'idées.

Il en est ainsi du RMA (Revenu Minimum d'activité) . Les décisions ont été prises dans la précipitation au moment du débat sur les retraites au risque de reproduire les effets pervers dénoncés par le Premier Ministre dans sa lettre de mission au Sénateur Seillier le 24 février 2003. Pourquoi attendre deux ans de chômage pour ouvrir droit au RMA ? Pourquoi limiter ce droit à 20 heures par semaine ? Le parlementaire a remis son rapport en juillet. Parmi les idées de bon sens qu'il met en avant figure notamment : l'insertion par l'économique et le développement d'activités nouvelles au sein des petites et moyennes entreprises et le fameux réveil des projets dormants. L'insertion est en soi formatrice et pour s'en rendre compte il faudra d'abord réinsérer l'insertion dans le monde économique et cesser de confier les chômeurs à des spécialistes du comportement trop éloignés des réalités du marché et des entreprises (à l'ANPE le placement des chômeurs est confié à des jeunes diplômés recrutés sur concours !). Last, but not least, il faudra bien un jour évaluer l'ensemble des dispositifs comme l'AFPA, l'ANPE, les ASSEDIC qui fonctionnent de manière trop cloisonnée.

Du courage, de l'imagination et de l'audace

En conclusion, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a effectivement commencé à mettre en place une vraie politique de l'emploi en rupture par rapport à ses

prédécesseurs, mais il gagnerait à la rendre plus lisible en renonçant aux anciens dispositifs et en la complétant par des mesures d'accompagnement pour améliorer les chances de survie des entrepreneurs, insérer l'insertion, et lutter contre les gaspillages en matière de formation et de financements de projets. Un bon projet bien porté, trouve (presque) toujours un financement. Mais un bon financement trouve hélas souvent de mauvais projets. Si la période de vaches maigres devait durer, le gouvernement serait bien obligé d'accélérer le pas des réformes et notamment celle de l'Etat et des administrations territoriales. Il faudra bien s'attaquer aux dépenses inutiles, d'abord pour baisser les charges et prélèvements qui brident l'activité mais aussi pour redéployer les ressources afin de répondre plus efficacement aux besoins collectifs insatisfaits par ailleurs (santé, sécurité, aide aux familles et aux personnes âgées). Il faudra du courage pour mener à bien ces réformes en résistant aux inévitables pressions de la rue.

Au courage, le gouvernement pourrait ajouter l'imagination et l'audace pour encourager l'activité et éviter les fractures territoriales engendrées par le vieillissement de la société française. Sur ce dernier plan, nous lui suggérons d'instaurer un RMA différencié en fonction des métiers et des territoires. En effet, il faudra bien améliorer la rémunération des métiers manuels et de services à la personne, délaissés parce que plus contraignants et moins valorisés socialement. Il faudrait aussi le différencier par territoire afin d'éviter que certains ne deviennent des déserts verts. Pour éviter le vieillissement par le bas, il faudrait aussi permettre aux hommes et aux femmes d'élever, sans être pénalisés (financièrement ou pour leur retraite) les enfants qu'ils désirent. Hélas, ce n'est pas le cas aujourd'hui, en France, où c'est un vrai métier que d'être payé pour s'occuper d'enfants, sous réserve que ce ne soient pas les siens. Reste à officialiser le changement de cap, la rupture vers une France plus active où les fourmis seraient aussi bien encouragées que les cigales. Les inégalités de statut et de répartition du temps libre dans la société ne sont pas moins fortes que les inégalités de revenus. Il serait ubuesque de corriger ces inégalités par un impôt sur le temps libre. Je propose plus simplement d'encourager l'effort en rendant les revenus des heures supplémentaires non imposables ! Qui pourrait trouver à y redire ?

