

Marché du travail

1976

LA FRANCE COMPTE 1 MILLION DE CHÔMEURS

Par Henri Gibier

Rédacteur en chef des « Échos »

« Si un jour on atteint les 500 000 chômeurs en France, ça sera la révolution. » La phrase de Georges Pompidou, prononcée en 1967, est restée dans tous les esprits. La France, avec à peine 400 000 chômeurs, vit alors une de ses dernières années de plein-emploi. Moins de dix ans plus tard, le cap du million de demandeurs d'emploi est franchi. La révolution annoncée n'a pas eu lieu, mais une autre phrase, prononcée cette fois-ci par François Mitterrand en 1993, résume le sentiment d'impuissance des gouvernements face à la crise économique qui propulse au-delà des 3 millions le nombre des demandeurs d'emploi: « En matière de lutte contre le chômage, on a tout essayé. » Présents comme deux spectaculaires erreurs de jugement de la part des deux chefs d'État, ces propos contenaient pourtant chacun leur part de vérité.

Depuis les années 70, les politiques de l'emploi ont fait avec peu de succès un constant va-et-vient entre traitement social et traitement économique du chômage. Le premier alterne formules d'indemnisation et outils d'insertion destinés à des populations cibles, au premier rang desquelles les jeunes et les chômeurs de



Raymond Barre donne un minicours d'économie le 28 octobre 1976, lors d'une émission de télévision sur la Première Chaîne.

longue durée. Pas moins de 90 dispositifs se sont succédé ou empilés jusqu'en 2005 sans jamais réussir à réduire significativement le nombre des chômeurs ni la précarité. Le second, privilégié depuis dix ans, mise sur le traitement économique et la création d'emplois. Car, avec quelque 50 milliards d'euros par an, le coût du chômage pour la nation est devenu prohibitif.

90 DISPOSITIFS DIFFÉRENTS

Le vrai démarrage en France des « politiques de l'emploi » remonte à juillet 1977, avec le lancement par Raymond Barre du pre-

mier « pacte pour l'emploi des jeunes ». C'est la première fois qu'on pressent que la conjoncture ne suffira plus à ramener vers l'emploi les populations fragiles. Le « traitement social du chômage » est né. Inaugurées par les pactes barristes, les mesures pour les jeunes utilisent, pour la plupart, un cocktail à base de deux ingrédients: des dispositifs de stages en entreprise visant à la professionnalisation des moins de 25 ans, couplés d'exonérations de cotisations patronales.

Ce premier pacte de juillet 1977 « absorbe » ainsi près de 550 000 jeunes en une seule année. Sous l'impulsion de Bertrand Schwartz, des moyens de plus en plus lourds sont concentrés sur les jeunes sortis du système scolaire sans aucune qualification. L'année 1984, où le taux de chômage des moins de 25 ans passe le cap des 25 %, contre 6 % en 1973 et 14 % en 1980, marque une étape importante. Un accord national interprofessionnel ouvre la voie aux formations alternant école et entreprise: contrats de qualification, contrats d'adaptation, stages...

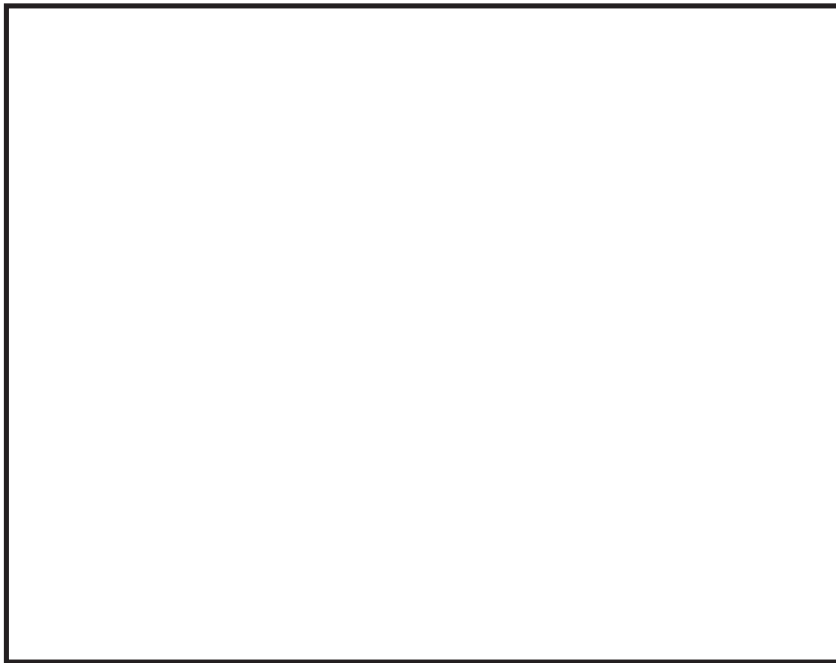
La même année, pour sortir les jeunes de la marginalisation, le gouvernement de Laurent Fabius lance les « travaux d'utilité col-

lective» (TUC), des petits emplois profitant à la collectivité. Le succès est immédiat : les TUC passent de 37 000 en novembre 1984 à 225 000 en juillet 1985. Effort réel pour mettre le pied à l'étrier à des jeunes refoulés par le système ou manière un peu cynique de « faire du chiffre » ?

Le débat se reposera dans les mêmes termes lors de la création par le gouvernement Jospin, en 1997, des contrats emplois jeunes. Les actions dirigées vers les chômeurs de longue durée, « enkystés » dans l'inactivité, ont, quant à elles, pris de l'ampleur au milieu des années 80. La récente promesse faite par Dominique de Villepin de reconsidérer chaque dossier de chômeur de longue durée en vue de lui faire des propositions rappelle étrangement le plan « 900 000 chômeurs » initié par Michel ●●●

1975. Un jeune chômeur dans le Nord. Un quart des emplois privés ont disparu dans la région entre 1975 et 1990.

1967. L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) est créée.



1976, LA FRANCE COMPTE 1 MILLION DE CHÔMEURS

●●● Rocard en 1991. Il visait lui aussi à offrir des solutions individualisées et des contrats de travail spéciaux.

À ces deux piliers des politiques de l'emploi que sont les aides aux jeunes et aux chômeurs de longue durée, s'en ajoute un troisième, qui canalise les critiques des experts français et étrangers : la « réduction de l'offre de travail ». Pour faciliter les restructurations

1999. Lionel Jospin et Martine Aubry fêtent le deux cent millièmè emploi jeune à l'usine Lamy Lutti dans le Nord.

Ci-dessous : 2004. Les syndicats défilent à Clermont-Ferrand contre les délocalisations des usines Michelin.

massives de certains secteurs après le choc pétrolier, deux « calmants » sociaux sont introduits en 1975 : l'Allocation spécifique d'attente (ASA), vite appelée « le 90 % » parce qu'elle garantit 90 % de leur salaire aux licenciés économiques et l'équivalent de leur salaire net jusqu'à l'âge de

la retraite aux travailleurs âgés victimes d'un plan social. De 190000 en 1980, le nombre des préretraites atteint en 1983 le chiffre extravagant de 706000. Conjugué à la loi sur la retraite à 60 ans, ce système a contribué à faire de la France un des pays industrialisés où le taux d'emploi des plus de 55 ans est le plus faible.

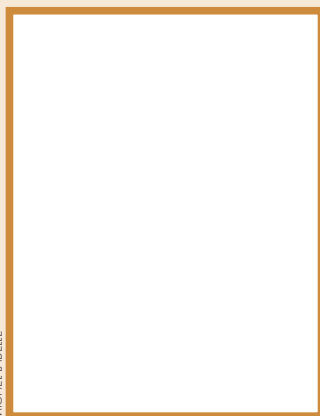
LE PARI DES 35 HEURES

Au milieu des années 90, le coûteux robinet des préretraites est fermé. À la place, avec la même volonté de « gérer » la population active dans un sens malthusien, on mise sur une réduction du temps de travail à grande échelle. Après les 39 heures, mesure phare du premier septennat de François Mitterrand, et la loi Robien de 1996, la loi Aubry sur les 35 heures du 19 mai 1998 est le point culminant des allègements de cotisations sociales, quatrième pilier des politiques de lutte contre le chômage. D'abord jointes aux mesures pour les jeunes, elles sont progressivement généralisées aux emplois non qualifiés, un nouveau stade étant franchi avec les 35 heures, liées à elles seules à quelque 15 milliards d'euros d'allègements de charges. Avec le temps, le débat s'est porté sur la dose de contrainte qu'il faut imposer aux demandeurs d'emploi pour les « inciter » à reprendre, si ce n'est un emploi, tout au moins une « activité ».

La philosophie des dispositifs adoptés depuis le début des années 2000 va dans ce sens. Bien que d'inspiration libérale, c'est la gauche qui a mis en place la « carotte » de la prime pour l'emploi, pour combattre les « trappes à pauvreté ». Les deux gouvernements de droite qui se sont succédé depuis la réélection de Jacques Chirac ont plutôt agité la menace du « bâton » : un contrôle renforcé sur la réalité de la recherche d'un emploi.

Les quatre piliers des politiques de l'emploi menées en France par 10 Premiers ministres ont montré leurs limites. Le chômage frappe à nouveau 10 % de la population active, dont 23 % des jeunes. Le nombre des chômeurs de longue durée reste considérable. La réforme des retraites a fait des préretraites une aberration politique et économique. Quant aux 35 heures, leur impact sur le chômage est controversé, et leur coût, trop lourd pour qu'on y revienne. Désormais, la doctrine dominante dans les pays de l'OCDE est qu'avant de chercher à rendre la croissance « plus riche en emplois » il faut privilégier ce qui peut enrichir la croissance. Le paradoxe, auquel se heurtent tous les gouvernements européens, étant que cette réactivation passe, selon les économistes, par le démantèlement de certaines protections de l'emploi mises en place depuis trente ans. Le « contrat nouvelles embauches », lancé par le gouvernement Villepin, en est une parfaite illustration. ■

MICHELE LABELLE



Pierre Cahuc

Professeur de sciences économiques à l'université Paris I, chercheur au Crest

André Zylberberg

Directeur de recherche au CNRS, membre de l'UMR 8594, université Paris I.

« L'État doit s'appuyer sur des opérateurs externes payés au résultat »

Depuis trois décennies, la politique de l'emploi en France donne le tournis. Des plans, des pactes et des programmes de toutes sortes s'enchaînent sans interruption. Au moins 80 dispositifs d'aide à l'emploi se sont succédé au cours des trente dernières années ! La politique de l'emploi s'apparente à un catalogue de présupposés guidés par de bonnes intentions, alors qu'elle devrait être une construction progressive où les erreurs du passé nourrissent les politiques du lendemain. Rappelons quelques-uns de ces présupposés les plus emblématiques.

L'idée selon laquelle, pour faire baisser le chômage, il convient de « partager » les emplois, en ayant recours à divers dispositifs de préretraite dès 55 ans ou en réduisant la durée du travail, persiste contre vents et marées. La formation professionnelle des jeunes peu qualifiés revient aussi de façon récurrente dans l'affichage de toutes les politiques de l'emploi. De même, la nécessité de créer des emplois (temporaires) dans le secteur non marchand n'est jamais mise en doute. Les « contrats d'avenir » du plan Borloo procèdent de cette logique. Mais quand a-t-il été prouvé que tout cela avait une quelconque efficacité ? En 1993, François Mitterrand avait fait sensation en déclarant qu'en matière de chômage « on avait tout essayé ». Il avait très largement raison, mais il aurait dû ajouter que rien n'avait été évalué. Personne ne conçoit qu'un médicament puisse rester sur le marché pendant plusieurs années sans savoir s'il a des effets bénéfiques ou nocifs. Pourtant, c'est la situation qui prévaut en matière de politique de l'emploi. En France, les effets réels des dispositifs sont tout simplement... inconnus ! Aujourd'hui, les pouvoirs publics pensent avoir trouvé la parade à ces aberrations en transférant d'importantes prérogatives aux collectivités territoriales. On peut hélas craindre que ce transfert aboutisse

à une nouvelle multiplication des dispositifs d'emploi, toujours aussi mal conçus et aussi mal évalués, faute de moyens suffisants. Plusieurs pays étrangers, comme les Pays-Bas ou l'Australie par exemple, ont opté pour une autre stratégie : ils ont modifié la gouvernance des politiques de l'emploi en conférant au service public de l'emploi un rôle de coordonnateur, tandis que la mise en œuvre des dispositifs était confiée à des opérateurs externes rémunérés selon leurs résultats.

Une telle stratégie suppose une profonde réorganisation des services publics de l'emploi, qui s'appuient déjà très largement sur des opérateurs externes, mais de façon anarchique. Les services publics de l'emploi devraient être réunis au sein d'une agence unique, concentrée sur l'accueil, l'information, le « profilage » des demandeurs d'emploi et la mise en concurrence des opérateurs externes dans le cadre d'appels d'offres systématiques. Les opérateurs externes prennent ensuite en charge l'intégralité du parcours du demandeur d'emploi (comme l'aide à la recherche, les actions de formation, etc.) jusqu'à l'embauche finale. Leurs prestations dépendent du profil du chômeur. Elles donnent lieu à plusieurs versements : lors de la prise en charge, lors de l'embauche et, le cas échéant, après une certaine durée en emploi afin de s'assurer de la pérennité du placement effectué. Dans ce contexte, les dispositifs d'aide au retour à l'emploi sont mis en œuvre par des acteurs de terrain, poussés à mettre en œuvre des stratégies efficaces grâce à des incitations financières transparentes instituant des obligations de résultat. En l'absence de telles réformes, la multiplication incontrôlée de dispositifs coûteux et inefficaces n'a aucune raison de s'arrêter.