

## A-t-on vraiment tout fait pour endiguer la montée du chômage ?

*Bertrand Jacquillat*

La question posée dans le titre de la session 4 sous-entend implicitement la réalisation d'objectifs de politique économique. Quels sont ces objectifs ? Après 10 années de crise et de fort ralentissement économique, clairement le plein emploi est l'objectif premier. Il ne peut être atteint que si la croissance est suffisante, car c'est elle qui fonde le plein emploi et son insuffisance qui contribue au chômage. La croissance elle-même est sous-tendue par l'innovation, la technologie et la formation. C'est à l'aune de ces facteurs qu'il convient d'évaluer l'efficacité des politiques économiques, notamment en matière d'emploi et de chômage, dont il convient d'abord de rappeler certains faits.

### **QUELQUES FAITS SUR LE CHOMAGE EN FRANCE ET DANS QUELQUES PAYS**

Rien ne semble avoir enrayé la progression du chômage en France. Schématiquement, le constat pour la France s'énonce ainsi :

- Le chômage est beaucoup plus élevé en France que dans les pays d'Europe du Nord (Allemagne, Pays-Bas, pays scandinaves) ou les pays anglo-saxons, comme l'atteste le tableau 1 ;
- Le chômage touche essentiellement les 15-24 ans et les 55-64 ans ;
- Le chômage pénalise les peu qualifiés et les zones urbaines sensibles ;
- Le chômage de longue durée, de loin le plus pernicieux, est important et en augmentation régulière depuis 2007 ;
- Le chômage en France est resté à un étiage élevé alors qu'il a diminué dans les autres pays.

Pourtant, gouvernements de droite et de gauche ont rivalisé d'imagination et de mesures pour mettre fin à cette plaie douloureuse depuis 40 ans<sup>1</sup>. Ce résultat calamiteux conduit la France à dépenser beaucoup pour la politique de l'emploi.

---

<sup>1</sup> Chronologiquement, presque tous les Premiers Ministres y sont allés de leur plan : Raymond Barre (Premier Ministre de 1976 à 1981) : pacte pour l'emploi des jeunes ; Laurent Fabius (Premier Ministre de 1984 à 1986) : travail d'utilité collective (TUC) et stages d'insertion à la vie professionnelle ; Michel Rocard (Premier Ministre de 1988 à 1991) : Contrat emploi-solidarité (CES) ; Alain Juppé (Premier Ministre de 1995 à 1997) : emplois jeunes ; Lionel Jospin (Premier Ministre de 1997 à 2002) : lois Aubry I et II et lois de modernisation sociale ; Jean-Pierre Raffarin (Premier Ministre de 2002 à 2005) : contrat jeune en entreprises et contrat d'insertion dans la vie sociale ; François Fillon (Premier Ministre de 2007 à 2012) : contrat d'autonomie ; Jean-Marc Ayrault (Premier Ministre de 2012 à 2014) : contrat d'avenir.

**Tableau 1**  
**Taux de chômage par pays**

	UE 28	Allemagne	France	Royaume- Uni	Etats-Unis	Danemark	Finlande	Norvège	Suède
1981		3.5	6.0	9.6	7.6				
1982		5.0	6.6	10.7	9.7				
1983		6.1	7.3	10.8	9.6	8.4			3.7
1984		6.1	8.4	10.9	7.5	7.9			3.3
1985		6.2	8.7	11.2	7.2	6.7			2.9
1986		5.9	8.9	11.2	7.0	5.0			2.7
1987		5.9	8.9	10.3	6.2	5.0			2.2
1988		5.9	8.5	8.5	5.5	5.7	4.2		1.8
1989		5.3	8.1	7.1	5.3	6.8	3.1	4.9	1.6
1990		4.8	7.9	6.9	5.6	7.2	3.2	5.2	1.7
1991		5.5	8.1	8.6	6.8	7.9	6.6	5.5	3.1
1992		6.6	9.0	9.8	7.5	8.6	11.7	5.9	5.6
1993		7.8	10.1	10.2	6.9	9.6	16.3	6.0	9.1
1994		8.4	10.4	9.3	6.1	7.7	16.6	5.4	9.4
1995		8.2	10.2	8.5	5.6	6.7	15.4	4.9	8.8
1996		8.9	10.5	7.9	5.4	6.3	14.6	4.7	9.6
1997		9.6	10.7	6.8	4.9	5.2	12.7	3.9	9.9
1998		9.4	10.3	6.1	4.5	4.9	11.4	3.1	8.2
1999		8.6	10.0	5.9	4.2	5.2	10.2	3.0	6.7
2000	8.9	7.9	8.6	5.4	4.0	4.3	9.8	3.2	5.6
2001	8.7	7.8	7.8	5.0	4.7	4.5	9.1	3.4	5.8
2002	9.0	8.6	7.9	5.1	5.8	4.6	9.1	3.7	6.0
2003	9.2	9.7	8.5	5.0	6.0	5.4	9.0	4.2	6.6
2004	9.3	10.4	8.9	4.7	5.5	5.5	8.8	4.3	7.4
2005	9.0	11.2	8.9	4.8	5.1	4.8	8.4	4.5	7.7
2006	8.2	10.1	8.8	5.4	4.6	3.9	7.7	3.4	7.1
2007	7.2	8.5	8.0	5.3	4.6	3.8	6.9	2.5	6.1
2008	7.0	7.4	7.4	5.6	5.8	3.4	6.4	2.5	6.2
2009	9.0	7.6	9.1	7.6	9.3	6.0	8.2	3.2	8.3
2010	9.6	7.0	9.3	7.8	9.6	7.5	8.4	3.6	8.6
2011	9.7	5.8	9.2	8.1	8.9	7.6	7.8	3.3	7.8
2012	10.5	5.4	9.8	7.9	8.1	7.5	7.7	3.2	8.0
2013	10.9	5.2	10.3	7.6	7.4	7.0	8.2	3.5	8.0
2014	10.2	5.0	10.3	6.1	6.2	6.6	8.7	3.5	7.9
2015	9.4	4.6	10.4	5.3	5.3	6.2	9.4	4.4	7.4
2016	8.5	4.1	10.1	4.8	4.9	6.2	8.8	4.7	6.9

Sources : Eurostat, OCDE, Insee, Office for National Statistics

En 1981 et 1982, le taux France correspond à celui de la France métropolitaine. Taux pour la France entière par la suite

Si l'économie est la responsabilité de l'Etat, le chômage est son échec. A-t-on tout essayé comme l'a dit Mitterrand à sa conférence de presse du 14 juillet 1993 « *Je dis simplement que l'on a tout essayé* », en faisant référence aux mesures prises par deux de ses Premiers Ministres, Laurent Fabius et Michel Rocard.

A voir toutes ces mesures, on pourrait effectivement penser avoir tout essayé en France. Sauf les mesures qui libèrent les énergies créatrices, accroissent la productivité, modèrent les coûts salariaux, et réduisent le coût du fonctionnement de l'Etat. Ce sont les seules capables d'inverser la courbe du chômage dans une économie mondialisée, hyper compétitive, et en évolution constante.

Elles figurent dans de nombreux rapports, qui ont tous pour ancêtre le fameux Rapport Rueff Armand de 1959 (les rapports Attali, Gallois, Enderlein, Pisani-Ferry, ceux de la Cour des Comptes, de l'OCDE, du FMI et ceux de nombreux instituts privés).

#### **LES MESURES DE POLITIQUE ECONOMIQUE POUR LUTTER CONTRE LE CHOMAGE**

Un certain nombre de mesures chocs pour lutter efficacement contre le chômage figurent dans ces rapports, dont les principales sont les suivantes :

1. Favoriser comme en Allemagne l'apprentissage avec un système simple et souple en cessant d'empiler les dispositifs et en réduisant fortement les contraintes. Aussi, on pourrait étendre l'aide de 1000 € apportée aux entreprises qui embauchent un apprenti des PME (250 salariés au maximum) et aux ETI (jusqu'à 5000). Il est un secteur où une telle mesure serait très efficace sur le plan social et industriel, l'industrie du luxe.
2. Rendre obligatoire une formation pour les jeunes « décrocheurs » (taux de chômage de 50%), dans la mesure où chaque année, en France, 140 000 jeunes sortent du système éducatif sans diplôme ni qualification. Un tel système est en place aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, qui ont réduit le chômage des jeunes en obligeant leurs institutions éducatives à assurer une formation alternative à tous les élèves en échec. On pourrait taxer l'Education Nationale d'un malus, calculé selon le nombre d'élèves sortis sans qualification, qui alimenterait un fonds pour dynamiser ces écoles de la deuxième chance.
3. Instaurer un contrat unique, qui serait un CDI, proposé tout de suite dès l'embauche avec des modalités de séparation très simples.
4. Réduire ou rendre dégressive la durée d'indemnisation du chômage. Les chômeurs peuvent toucher entre 57% et 75% de leur salaire pendant 24 mois, une durée plutôt longue, qui pénalise leur employabilité. Cette durée d'indemnisation pourrait être réduite à 12 mois, sans toucher au taux de remplacement.
5. Créer une taxe sur les licenciements, comme cela existe aux Etats-Unis. C'est le principe « pollueur-payeur » appliqué aux licenciements. Olivier Blanchard et Jean Tirole avaient déjà défendu cette piste dès 2003 comme « l'instrument essentiel de responsabilisation financière des entreprises ». Aux Etats-Unis, le niveau de la taxe est fonction du nombre de licenciements et de la durée du chômage des salariés licenciés. Cette mesure doit s'accompagner d'un assouplissement du droit du licenciement.
6. Lever le frein à la mobilité pour changer de job. Pour favoriser la mobilité et fluidifier le marché du travail, il faut attacher des droits aux personnes. Aussi et à cause de l'envolée du nombre de salariés indépendants depuis 10 ans, il s'agit de permettre à un individu dans tout son parcours de vie et de travail, d'avoir aussi droit à des garanties sociales, et de pouvoir les mobiliser pour ses projets individuels et professionnels. Ce dispositif faciliterait l'accès à la formation professionnelle sans passer par le système bureaucratique des OPCA, et ferait des français des investisseurs de leur carrière professionnelle.

7. Alléger le droit du licenciement pour limiter les freins à l'embauche. Il faut clarifier les motifs du licenciement économique, qui sont flous dans le droit français, à l'instar de l'Espagne par exemple où, depuis 2012, les sociétés peuvent avoir recours au licenciement économique dès qu'elles sont en perte ou si elles subissent une baisse de leur chiffre d'affaires pendant trois trimestres consécutifs.
8. Régionaliser le SMIC en fonction de l'âge et des régions.
9. Mettre le big data au service des chômeurs comme le propose de San Francisco le Français Paul Duan, cofondateur de l'ONG Bayes Impact, soutenue par la Fondation Bill Gates, qui crée des algorithmes capables de centraliser une grande quantité de données sur l'emploi, les formations, les bassins d'emploi qui recrutent, les chances de trouver un poste dans le métier choisi.

La plupart de ces mesures ont été mises en œuvre dans les pays européens et aux Etats-Unis. Et les résultats sont là comme l'atteste le Tableau 1 sur le taux de chômage par pays depuis 1981. Dans tous les pays, le taux de chômage a diminué, avec un *peak* atteint partout pendant les années de crise 2007-2011, sauf en France où il n'a commencé à refluer que cette année.

La rigidité du marché du travail est un facteur clé du niveau élevé du chômage structurel qui prévaut en France, et dont on estime qu'il est supérieur à 7.50%. D'autres actions de politique économique pourraient contribuer à le faire baisser davantage, notamment dans les domaines de l'innovation, de la technologie et de la formation, et particulièrement la formation professionnelle. Les économistes portent un regard sévère sur les mécanismes paritaires de formation professionnelle et d'apprentissage, très coûteux (environ 35 Mds € par an) et à l'efficacité discutable. Ces autres facteurs seront abordés par ailleurs dans la session 4 et très probablement dans d'autres sessions.

## CONCLUSION

La révolution digitale aura deux effets exacerbant le coût social des rigidités du Code du Travail, comme le soulignait Tirole<sup>2</sup>. Tout d'abord, la révolution digitale accroît la vitesse de transformation des emplois, rendant les très rigides CDI encore moins attractifs qu'aujourd'hui pour les employeurs et renforçant la nécessité d'améliorer la qualité de la formation professionnelle. Par ailleurs, les formes d'emploi se modifient, appelant à la création d'un droit de l'actif plus large et plus divers que celui du salarié.

A-t-on vraiment tout essayé pour endiguer la montée du chômage ? Certainement pas, et l'heure n'est plus aux rapports d'expert, et il est maintenant urgent d'agir, car comme le rappelait Eric Le Boucher dans sa chronique dans l'Opinion du 12 juin 2017, à propos de la réforme annoncée d'un certain nombre de dispositions du Code du Travail :

*« Ainsi, le macronisme est un projet élaboré depuis vingt ans par des dizaines de rapports et d'études. Emmanuel Macron n'est que l'accoucheur politiquement génial d'un plan social libéral bien ancien et qui a fait ses preuves ailleurs... La libéralisation du marché du travail a partout abouti à une baisse du taux du chômage ».*

---

<sup>2</sup> Jean Tirole, *Economie du Bien Commun*, PUF, 2016, chap. 9.