

Chapitre 5 L'Etat stratège face aux problèmes de l'emploi et du chômage¹

Jean-Baptiste de Foucauld

S'il est bien un domaine où l'Etat se doit de devenir stratège, c'est celui de l'emploi. Il y a à cela un ensemble de raisons, d'ailleurs quelque peu paradoxal. En raison tout d'abord de l'importance sociale et politique du problème, car en l'absence d'emplois en nombre suffisant, c'est la société elle-même qui est lentement, mais sûrement, minée par le chômage et l'exclusion, phénomène et drame qui ne se corrige pas facilement et qui finit par engendrer, outre les pertes en capital humain, incivilités, révoltes et violence. Ensuite en raison de la complexité du problème de l'emploi et du travail, qui est multifactoriel et systémique et nécessite une approche globale et une stratégie de long terme là où la pression médiatique réclame des résultats à court terme et le maniement d'instruments lisibles et simples qui ne sont pas nécessairement les plus efficaces. En raison enfin de l'incertitude qui caractérise l'évolution économique en période de mutation accéléré du système productif et de concurrence puissante au niveau mondial, qui rend difficile la planification des besoins de main d'œuvre et de formation, tant globaux que sectoriels. En somme, ce qui fait que l'Etat doit devenir stratège dans ce domaine en signe simultanément la difficulté : la manière pour l'Etat de devenir stratège en matière d'emploi et de s'en donner les moyens ne va pas de soi, tout comme la définition et la mise en œuvre de la bonne stratégie. Double difficulté qui explique bien des échecs. Et qui explique aussi que le sujet si important de l'Etat stratège face à l'emploi soit relativement peu traité en tant que tel, le débat se focalisant sur la politique économique et sur ses liens avec les instruments de la politique de l'emploi proprement dite bien plus que sur la manière dont l'Etat analyse, construit et met en œuvre ces politiques de manière stratégique.

Dans la tentative d'approfondissement qui suit, on examinera successivement l'éclatement du modèle de plein emploi qui avait prévalu pendant les trente glorieuses, puis les différentes stratégies mises en place par les Etats pour y faire face, ce qui permettra de mettre en valeur les conditions stratégiques de la réussite. Les contraintes, opportunités et enjeux provenant de l'insertion de l'Etat dans l'Union européenne seront examinées ensuite. La dernière partie tentera de définir le cahier des charges dont devrait se doter l'Etat stratège pour faire face aux nouveaux défis de l'emploi et du chômage.

1. L'éclatement du plein emploi des trente glorieuses

Selon le préambule de notre constitution, qui reprend la formulation de 1946, « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », étant précisé en complément que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »².

La mise en œuvre de ces principes ne va pas de soi, car il n'est pas évident de concilier la liberté d'entreprendre, qui bouscule en permanence les modes de production tout en favorisant les gains de productivité, la liberté du travail, qui permet à chacun de s'orienter vers l'activité

¹ Chapitre à paraître dans un livre collectif sous la direction de Philippe Bance, *Quel modèle d'Etat stratège en France (2016)*.

² Préambule de la constitution du 27 octobre 1946, toujours en vigueur.

de son choix, et le plein emploi qui maximise les forces de production disponibles tout en assurant l'égalité de tous devant le droit au travail. Selon que la priorité est mise sur l'un des trois objectifs, la mise en œuvre des autres se trouve perturbée : une planification intégrale de l'économie peut ainsi garantir le plein emploi mais n'assurera pas facilement la liberté du travail et celle d'entreprendre, comme l'exemple des pays communistes l'a montré ; en économie de marché, le jeu de l'offre et de la demande permet de concilier la liberté d'entreprendre et la liberté du travail, mais cela, contrairement à la théorie, ne suffit pas pour assurer le plein emploi : en effet, le travail n'est pas une marchandise, ce sont des personnes en activité, qui ont leurs particularités propres et qui doivent être protégées de salaires trop bas ou de conditions de production dégradées, tandis que le niveau de la capacité entrepreneuriale, compte tenu notamment de la concurrence extérieure, et de la conjoncture, n'est pas nécessairement au niveau qui permettrait le plein emploi des forces productives. Le plein emploi n'est en rien automatique et mérite de ce fait une attention particulière. Le rôle de l'Etat, important dans l'un et l'autre cas, sera différent, planificateur dans le premier, éducateur, régulateur, animateur, stratège dans le second.

Dans « La machine et le chômage »³, Alfred Sauvy a montré que le chômage n'avait rien d'une fatalité dans les économies de marché, et notamment que les gains de productivité dus au machinisme n'entraînaient pas nécessairement le chômage si le mécanisme du « déversement » de l'emploi fonctionnait bien : les gains de productivité libèrent en effet du pouvoir d'achat qui doit se transformer en investissement ou/et en consommation et permettre d'augmenter la production, ce qui suppose que l'épargne potentiellement dégagée soit bien réinvestie et que la main d'œuvre puisse se déplacer facilement pour alimenter les nouvelles productions. Le fait est que selon les époques, ce déversement se fait plus ou moins bien, et que c'est une des fonctions majeures de l'Etat que de le faciliter.

Il en est de même de la démographie : l'augmentation de la population active n'engendre pas nécessairement le chômage, pas plus que sa diminution ne porte mécaniquement au plein emploi. Selon qu'il se trouve dans l'une ou l'autre situation, l'Etat doit prendre les mesures qui conviennent : favoriser la formation initiale et les créations d'activités dans le premier cas, la productivité et l'ajustement de l'offre à la demande d'emploi dans le second. L'attitude stratégique est là aussi essentielle.

Le fait est que, au cours des trente glorieuses, entre 1945 et 1975, un quasi plein emploi a été assuré dans la plupart des pays développés. Les besoins de la reconstruction, la régulation keynésienne par la demande, qu'elle soit d'origine monétaire, budgétaire ou salariale, l'acceptation d'un taux d'inflation souvent élevé compensé par des dévaluations périodiques, la priorité donnée à l'emploi, ont permis ce résultat. Et pourtant, pendant cette période, les mutations socio-économiques ont été considérables, sans qu'il soit nécessaire, à l'époque de parler comme aujourd'hui de flexibilité, la main d'œuvre quittant l'agriculture (secteur encore dominant en 1945) et les campagnes pour se diriger vers l'industrie et les grands services publics, qui embauchaient massivement. Les Etats dans l'ensemble ont su promouvoir ou accompagner ce processus relativement mécanique. C'est, en France, l'époque reine de la planification à la française : d'abord planification stratégique avant la lettre, avec le plan Monnet, axé sur les fameux six secteurs de base, puis planification indicative, de plus en plus globale et quantitative, appuyée sur des modèles économétriques. Le niveau élevé de la productivité et de la croissance, offrant de substantielles marges de manœuvre, et surtout son caractère relativement prévisible, permettant notamment de bien mesurer les besoins de

³ Dunod, 1980. Le livre reste d'une étonnante modernité.

formation, ont facilité cette réussite générale. La qualité de l'action de l'Etat agissait alors plus sur l'optimum économique et social de long terme, le niveau de performance en somme, que sur le niveau de l'emploi proprement dit. A-t-on suffisamment utilisé ce répit que l'évolution économique de cette période a conféré à la question lancinante du chômage en économie de marché pour construire des instruments de pilotage plus fins à même de bien fonctionner pendant des périodes plus troublées ? Voilà une question que l'on peut rétrospectivement se poser à l'aune de ce qui est arrivé ensuite.

Cette situation favorable s'est en effet brutalement inversée dans les années 1970, inversion qui n'a pas toujours été suffisamment perçue et qui apparaît plus nettement aujourd'hui avec le recul. Le premier choc pétrolier en 1973 en a été le déclencheur et le révélateur. Car derrière ce prélèvement conjoncturel, qui a été suivi par d'autres, ce sont des facteurs structurels bien plus déterminants qui sont apparus : Tout d'abord, la montée de la concurrence au niveau mondial, l'émergence de nouvelles et importantes économies, comme la Chine, oblige de plus en plus l'offre de biens et services à être compétitive ; il ne suffit plus de produire pour vendre, il faut produire mieux et moins cher que les autres, ce qui crée des exigences particulières pour l'accès à l'emploi ; parallèlement, la tertiarisation de l'économie, ne permet plus aux hausses de salaires d'être absorbée aussi facilement qu'avant par des gains de productivité, celle-ci évoluant moins vite que dans les secteurs primaires et secondaires, en sorte que l'emploi est devenu plus sensible qu'avant au coût du travail ; avec le progrès technique, le travail est devenu plus abstrait, souvent plus intellectuel, plus qualifié et, devenu plus interdépendant, il demande des qualités d'implication et d'intégration dans les équipes qu'il faut acquérir ; l'emploi se réduisant dans les grandes structures, sa recomposition au même rythme suppose une multiplication de l'initiative, qui n'est pas toujours au rendez-vous ; les recettes keynésiennes se sont avérées moins efficaces, les politiques de relance par la demande créant des emplois dans les pays bénéficiant d'une meilleure compétitivité, et devant être combinées à des politiques dites d'offre, tandis qu'elles suscitaient des problèmes d'endettement croissants ; à partir des années 1990, la financiarisation croissante de l'économie, la pression des actionnaires sur les managers pour dégager des rendements très élevés et souvent déraisonnables a fortement aggravé tous ces facteurs. Toutes ces mutations, qui n'ont pas été perçues immédiatement, et qui font d'ailleurs l'objet de plusieurs types de diagnostics possibles, ont entraîné une hausse générale du chômage dans tous les pays à partir du premier choc pétrolier.

Enfin, la très grave crise financière de 2008, imputable à l'insuffisante capacité de redistribution de l'économie américaine et à une stimulation artificielle et toxique de celle-ci par la dérégulation financière, a constitué un nouveau choc sur l'emploi, dont beaucoup de pays, sept ans après, ne sont toujours pas sortis.

2. Les Etats face au chômage, un ensemble disparate de réponses

On croyait tenir les recettes du plein emploi et il n'en était rien. Aujourd'hui, les trente glorieuses, pendant lesquelles la plupart des pays ont su concilier forte productivité, plein emploi, et progression simultanée des prestations sociales et des consommations individuelles, apparaissent comme une sorte d'exception qui rend nostalgique, alors que l'on s'était laissé persuader qu'elles constituaient la règle normale et en quelque sorte naturelle. Il est significatif par exemple que les « Réflexions pour 1985 » produites par le Commissariat Général du Plan en 1964 ne mentionnaient pas la question du chômage comme un nouveau grand défi social devant être affronté. Cette montée rapide et imprévue du chômage, scandée par des débats périodiques autour des seuils théoriques d'intolérance (1 million de chômeurs,

puis 2, puis 3) a entraîné fort logiquement une demande d'action particulièrement forte vis à vis des Etats, garants de la cohésion sociale ainsi mise en échec. C'est un fait que les Gouvernements se sont trouvés en réalité assez démunis face à ce problème que les recettes habituelles de la période précédente ne suffisaient plus à régler, faute notamment d'analyse suffisamment fine de ce qui se passait effectivement. Tant il est vrai que la conscience collective est souvent en retard sur les faits, et que ce doit être l'un des objectifs d'un Etat stratège que de prévenir cette occurrence. On a tendance à prolonger le passé, à maintenir la pensée dans le cadre des raisonnements qui ont été péniblement construits et acquis, alors qu'il faudrait prendre beaucoup plus en compte les points de rupture, les signaux faibles, encore faibles, qui vont devenir des facteurs dominants, prenant de vitesse la capacité des acteurs. L'Etat stratège doit favoriser la pensée agile, le pluralisme, le travail sur les zones d'ombre, afin d'accroître son potentiel d'action.

Bien entendu, les politiques publiques se sont peu à peu organisées pour répondre à ce défi:

- Des politiques spécialisées ont été activées, tant actives que passives : extension de l'assurance-chômage, revenu minimum pour les personnes n'en bénéficiant plus et se substituant à l'aide sociale antérieure, dispositifs particuliers de formation pour les chercheurs d'emploi, contrats de travail subventionnés par les collectivités publiques en cas d'embauche de chômeurs de longue durée ou de jeunes sans qualification, tant dans le secteur marchand que dans le secteur non lucratif ;
- Effort de territorialisation de ces politiques et articulation plus ou moins réussie avec l'action des collectivités territoriales et des structures décentralisées de l'Etat
- Réformes dites structurelles du marché du travail, pour lui donner plus de flexibilité et de dynamisme
- Réflexion dans les années 1990 sur une planification stratégique, plus qualitative que quantitative, permettant d'englober la question de l'emploi dans un contexte plus large.

La caractéristique de la situation actuelle est double. D'une part, un écart de performance importante sépare les pays qui ont pu revenir à un quasi plein emploi de ceux qui n'y parviennent pas, même après la crise de 2008, pourtant particulièrement violente : la situation actuelle de la zone euro en témoigne de manière éloquente, puisque, dans un même cadre macro-économique, les taux de chômage au sens du BIT varient entre 5 et 25%. D'autre part, les politiques internes menées par les Etats, même si elles utilisent des instruments voisins, sont assez hétérogènes.

Il y a donc un chemin possible vers un plein emploi, sans doute différent de celui des années 50 ou 60. On sait de nouveau que la réalisation du plein emploi est difficile, qu'elle n'est pas donnée, que c'est une conquête permanente dans une économie de marché. Mais rien ne vient infirmer les thèses de Sauvy selon lesquelles les gains de productivité obligent l'emploi à se déplacer, ce qui peut prendre du temps, mais qu'ils ne créent pas fatalement du chômage.

Selon l'OCDE elle-même, plusieurs chemins sont possibles pour retourner au plein emploi. Toutes les gradations et solutions intermédiaires sont possibles entre, d'une part, la méthode anglo-saxonne de déréglementation, de flexibilité du marché du travail et de responsabilisation individuelle des agents et, d'autre part, la méthode des pays de l'Europe du nord où des partenaires sociaux puissants et responsables dialoguent et régulent collectivement le couple compétitivité emploi, organisant ainsi ce qu'il est désormais convenu la « flexicurité », qui vise à combiner souplesse de fonctionnement du marché du travail et sécurité dans l'accès de tous à l'emploi. La première méthode risque de sacrifier la qualité de l'emploi à sa quantité, à réduire l'exclusion en augmentant l'exploitation. La seconde, plus

ambitieuse, suppose des disciplines collectives, une culture du compromis qui n'existe pas partout et qui n'est pas facile à faire émerger. Les pays qui peinent à trouver leur propre cohérence, comme la France, sont davantage en difficulté.

3. L'Etat stratège face à l'emploi : les conditions de la réussite

C'est tout cet ensemble de choix que l'Etat stratège se doit d'opérer dans le domaine de l'emploi. Il lui faut résoudre des tensions(ou instituer de justes équilibres) entre droit du travail et droit au travail, entre protection de l'emploi et opportunités d'emploi, entre salaire et emploi. Ou encore créer des complémentarités et cohérences entre indemnisation du chômage, accompagnement des chômeurs et mode de fonctionnement du marché du travail: Ainsi, une indemnisation élevée suppose un haut niveau d'accompagnement et peut s'accommoder d'un marché du travail relativement réglementé, tandis qu'une faible indemnisation suppose un marché du travail flexible. Ce qui est sûr, c'est que les stratégies menées doivent être cohérentes et durables. Les changements de pieds, les contradictions ou défauts de cohérence ne pardonnent pas.

En matière d'emploi, l'Etat stratège doit donc affronter le défi de la complexité, c'est aussi la nouveauté de la période. Il n'est pas évident qu'il en soit toujours capable. Cela suppose qu'il sorte d'une approche instrumentale et accepte délibérément l'approche systémique, qu'il renonce donc à la mesure miracle qui réglerait tout, une bonne fois et vite, et contienne la pression médiatique qui va dans ce sens.

La recherche de solutions durables pour un emploi décent et de qualité semble passer d'une manière ou d'une autre par l'établissement, dans chaque contexte socio-culturel, de trois compromis : entre l'Etat et le marché d'une part, entre le capital et le travail d'autre part, entre le niveau de l'Etat-Providence et le dynamisme de l'économie enfin. Là où ce compromis existe ou s'organise, fût-ce après conflits et tensions, et là où il est soutenu par un consensus politique suffisant, des solutions parviennent à être trouvées, qui concilient la qualité et la quantité de l'emploi. L'établissement de ces compromis suppose une véritable implication des acteurs dans le sujet de l'emploi. Si ce n'est pas le cas, un arbitrage de fait s'institue entre qualité et quantité, en fonction des rapports de force existants : soit emploi relativement protégé, mais entouré de précarité et de chômage de longue durée, déterminant la dualisation du marché du travail ; soit emploi disponible, mais peu réglementé ni protégé, et souvent de faible qualité, dans un climat de grandes inégalités.

Ce qui est en cause, c'est en quelque sorte l'équilibre entre l'économique et le social, la convergence nécessaire entre ces deux aspects complémentaires de la réalité, qui ont tendance à s'opposer alors qu'ils dépendent l'un de l'autre : une économie qui ne redistribue pas suffisamment les revenus sous forme de salaires ou de prestations sociales entrave son propre développement, un monde social qui néglige la dimension économique des problèmes et pèse trop lourdement sur les capacités productives sape les bases de son propre développement. La dynamique de l'emploi, qui est à l'interface de ces deux mondes, du fait de sa double dimension économique et humaine, n'est pas spontanément portée dans le débat social, notamment lorsque le dialogue social fonctionne mal et que les « outsiders » ne sont ni organisés ni représentés, que ce soit par les syndicats ou par eux-mêmes. C'est l'une des difficultés que doit surmonter l'Etat stratège en France. Cela fait courir le risque que l'emploi soit traité comme un solde, un résultat, une conséquence de comportements obéissants à d'autres objectifs plus que comme un objectif en soi qui déterminerait les comportements nécessaires.

Une bonne articulation de ce qu'il est convenu d'appeler la compétitivité qualité avec la compétitivité coût est un élément essentiel de la réussite en matière d'emploi. Elle est intimement liée, de manière systémique (c'est-à-dire en tant que cause et effet) aux sujets évoqués au paragraphe précédent. La compétitivité qualité, celle qui provient du choix stratégique de créneaux de production durablement porteurs, d'investissements bien choisis, d'une bonne capacité d'innovation, d'une organisation interne efficace, d'une forte adhésion et mobilisation des salariés de l'entreprise, est la plus favorable à l'emploi tout en permettant de bien rémunérer le capital et de distribuer des salaires élevés. Mais elle dépend de multiples facteurs (la capacité d'anticipation, le flair et la chance, le sens de l'organisation, l'aptitude à commercialisation, un leadership interne créateur d'un bon climat social, etc.) et relève principalement des employeurs et du management. L'Etat peut y contribuer, mais dans une certaine mesure seulement, que ce soit directement par une politique industrielle ou sectorielle ou par politique fiscale favorable à l'investissement et, à plus long terme, par une politique éducative appropriée, en favorisant le dialogue social, ou encore en organisant la participation des salariés à la gestion des entreprises. L'entrée dans le système économique des pays émergents à bas salaires et bénéficiant de taux de change très favorables à leurs exportations a accru la pression sur les éléments coûts de la compétitivité. Lorsque, notamment dans les secteurs ouverts à la concurrence internationale, la compétitivité qualité ne s'améliore pas suffisamment pour compenser cela, que ce soit dans une branche ou dans un territoire, un choix doit être fait entre baisse des coûts ou baisse de l'emploi. Le fait est que l'Etat a davantage de moyens d'action sur les coûts que sur la qualité, puisqu'il peut agir sur le niveau du salaire minimum, sur les charges sociales et les impôts et aussi sur la réglementation (en tant que facteur de coût). Il est donc tenté d'utiliser prioritairement ce levier plus facile à manier avec des espoirs d'effets relativement rapides, levier qui finit par monopoliser l'attention. Pourtant, un Etat stratège digne de ce nom devrait en permanence agir sur les deux faces de la compétitivité et leur articulation. Et en particulier faciliter, sous une forme ou une autre, un dialogue social global (non tronçonné par sujets) sur la relation compétitivité emploi, intégrant les besoins des chercheurs d'emploi : C'est un fait que c'est dans les pays où ce dialogue social fonctionne bien et permet, sans nier les divergences et les conflits de départ, d'organiser une convergence d'intérêts la « compétitivité globale » est la mieux maîtrisée.

Ces différents défis ne peuvent être surmontés que si l'Etat stratège organise correctement le partage démocratique de la prise en compte du thème de l'emploi. Si celui-ci est systémique et concerne toute la société, c'est avec elle qu'il faut prendre à bras le corps le sujet, pour évaluer les politiques mises en œuvre, partager les diagnostics et mobiliser dans la durée autour des solutions. En y intégrant les demandeurs d'emplois eux-mêmes, généralement peu organisés. L'Etat stratège doit être un état communicant, dialoguant et faisant dialoguer. L'irruption de la question écologique renforce d'ailleurs, s'il en était besoin, cette nécessité. L'Etat stratège doit investir dans le dialogue démocratique et dans le dialogue social. Il doit pratiquer l'éthique de la discussion, c'est-à-dire prendre le temps de faire partager à tous les acteurs les différentes paroles des experts, les confronter au vécu des acteurs et des personnes, travailler sur les finalités vraiment recherchées et donc les priorités à mettre en œuvre dans chaque contexte particulier, et à partir de tout cela construire des consensus ou des désaccords explicites à soumettre aux arbitrages politiques. Les pays qui connaissaient des problèmes importants d'emploi, comme les Pays-Bas, le Danemark ou la Suède ont agi de cette façon de manière efficace.

Ainsi, on le voit, l'Etat est, en matière d'emploi, hyper-sollicité, tout en voyant l'efficacité de ses interventions conditionnée par la capacité de la société à les utiliser. De ce fait, l'Etat

stratège doit également investir sur sa propre organisation, ses structures et ses méthodes. Plusieurs objectifs en découlent :

- Mettre en place des dispositifs indépendants d'évaluation des différentes politiques suivies et en partager les résultats avec les acteurs concernés ;
- Développer une administration de l'emploi de qualité, formée à cet effet, compte tenu de l'importance du sujet, de la nouveauté de ces politiques, et de la spécificité systémique du problème de l'emploi. Il est ainsi significatif, en France, qu'il n'y a pas de corps particulier de fonctionnaires de l'emploi, alors que les ministères techniques, les administrations financières ont le leur. Il est vrai que la formation des Inspecteurs du travail a été élargie et qu'ils ont été, de fait, amenés à s'investir dans ce champ, mais il n'est pas évident que l'on puisse passer sans difficulté du soin des insiders au souci des outsiders ;
- Organiser l'articulation nécessaire, et nécessairement complexe, entre l'indemnisation du chômage, le revenu minimum, le service public de l'emploi, et la déclinaison territoriale des politiques publiques de l'emploi entre les administrations déconcentrées et les différentes collectivités locales concernées ; la question de faire de ces politiques un quatrième volet de la Sécurité sociale peut ainsi être posée :
- Co-construire les politiques le plus possibles avec celles et ceux qui auront à les mettre en œuvre et à en bénéficier afin qu'elles soient plus facilement appropriées et appliquées grâce au capital social ainsi constitué ; ce qui suppose que ces politiques soient stables dans le temps et peu nombreuses dans l'espace, et donc suffisamment robustes pour résister à l'impatience médiatique et humaine, compréhensible, mais souvent mauvaise conseillère.

Ainsi, l'Etat stratège doit l'être à tous les niveaux, pas seulement au niveau le plus élevé et qu'il faut coordonner et harmoniser les stratégies qui s'élaborent aux différents niveaux et qui ont droit aussi à une légitime forme de subsidiarité qui permet de tenir compte des particularités locales. Le problème est que les réformes des structures étatiques sont souvent faites pour des raisons liées à l'Etat lui-même, la question de l'emploi n'étant prise en considération que de façon adjacente.

Ces préalables une fois réglés, il devient plus facile et d'ailleurs nécessaire de manier correctement les différents leviers de la politique de l'emploi (alors que les Etats non stratèges ont tendance à se précipiter sur les leviers sans avoir posé correctement les préalables) :

- la politique monétaire qui doit concilier trois objectifs : la croissance et l'emploi d'une part, la stabilité des prix d'autre part, et des taux d'intérêt à long terme aussi bas que possible enfin. Elle ne doit ni privilégier la croissance aux dépens de la stabilité (ce qui fut fait pendant les trente glorieuses) ni la stabilité aux dépens de la croissance ;
- la politique budgétaire qui doit éviter de voir ses marges de manœuvre amputées par une dette trop lourde (pesant en outre sur les générations futures), afin d'être en mesure de jouer un réel rôle contra cyclique;
- le mode de fixation des salaires qui doit viser à la fois à ce que la rentabilité du capital soit raisonnable, ni exagérée, ni insuffisante, et à ce que leur progression globale soit égale à l'évolution de la productivité du travail, condition d'une croissance régulière à moyen et long terme, tout en évitant des situations micro-économiques où le coût du travail est supérieur à la productivité du travail (risque de chômage accru) aussi bien qu'inférieur à sa productivité (risque de sous-

consommation). La question du salaire minimum, de son mode de fixation et, plus généralement, des "justes écarts de salaire" est dans cette perspective importante ; la différenciation salariale est plutôt favorable à l'emploi, en sorte qu'il serait logique que les inégalités face à l'emploi soient résorbées avant les inégalités dans l'emploi, dans une visée d'emploi décent pour tous, même si les rapports de force ne vont pas nécessairement dans ce sens ;

- la gestion du temps de travail, qui peut favoriser l'emploi si elle s'accompagne d'un partage des revenus ou d'une intensification de l'utilisation du capital ;

- les mécanismes divers d'aide à la création d'entreprise et à la recomposition de l'emploi, ainsi que l'accompagnement – formation des chômeurs et des salariés ;

- les dispositifs destinés à lutter contre le chômage de longue durée (emplois aidés, dispositifs d'insertion) ;

- la place dévolue à l'économie sociale et solidaire et aux formes alternatives d'emploi.

4. L'Etat stratège face à l'emploi dans le cadre de l'Union européenne, contraintes, opportunités, enjeux

L'insertion de l'Etat français dans l'Union européenne, et plus particulièrement dans la zone euro, oblige au respect des disciplines et règles qu'elle met en œuvre et modifie le mode de fonctionnement de l'Etat stratège confronté à la question de l'emploi. Le sujet mérite un développement particulier.

L'Union européenne intervient en effet sur l'emploi à deux titres : d'abord, avec la politique monétaire indépendante de la BCE et la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance et les règles budgétaires qui en découlent, elle détermine une bonne part de l'évolution macro-économique, qui influence fortement, bien que non exhaustivement, le niveau général de l'emploi ; ensuite, depuis le traité d'Amsterdam de 1997, qui a fixé à l'Union l'objectif de « promouvoir un haut niveau d'emploi », celui-ci est devenu une « question d'intérêt commun » où la Communauté exerce une compétence complémentaire de celle des Etats membres, qui reste donc dominante. Un titre est dévolu à l'emploi qui bénéficie d'une « stratégie coordonnée » : celle-ci comprend l'élaboration de lignes directrices, des rapports annuels de mise en œuvre de celles-ci par les Etats et d'éventuelles recommandations. Aujourd'hui, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la « méthode ouverte de coordination », l'Union élabore une « Stratégie européenne de l'emploi », intégrée dans la Stratégie Europe 2020, qui comporte des orientations générales, d'une part, et des recommandations par pays d'autre part. Ces derniers doivent élaborer des programmes nationaux de réforme, qui leur laisse le choix des moyens pour la mise en œuvre des orientations générales, mais qui font l'objet d'examen périodiques par les pairs.

En matière d'emploi, l'Etat stratège est donc en quelque sorte surplombé par une stratégie, celle de l'Union européenne, à la détermination de laquelle il peut et d'ailleurs il doit contribuer avec les autres Etats membres. En d'autres termes, l'Etat stratège est là aussi « multi-niveaux », et cela suppose de sa part une réelle capacité d'adaptation et des changements d'attitude assez profonds.

S'agissant de la politique macro-économique, il est souvent déploré que, contrairement à la Banque centrale des Etats-Unis, la BCE ne se voit assignée aucun objectif d'emploi (bien que dans les faits, depuis la crise de 2008, elle en tienne, de fait, compte) et que les politiques économiques et budgétaires des Etats ne soient pas assez coordonnées dans le cadre d'un gouvernement économique efficient (bien que, là encore, des progrès importants aient été faits ces dernières années). L'Etat stratège se trouve donc confronté au choix suivant : garder cette méthode souple de coordination, qui a l'avantage de laisser une certaine marge d'action à chaque Etat membre; ou renforcer cette coordination et gagner en cohésion de zone ce qui est perdu en termes d'autonomie. Du point de vue de l'emploi, il y aurait intérêt à sortir de la situation bancaire actuelle et à aller résolument de l'avant et donc à enrichir notre conception de la coordination des politiques économiques ou encore du gouvernement économique de l'Europe. Celle-ci a besoin de coordonner les politiques économiques, mais aussi les politiques sociales, autrement dit d'un véritable *gouvernement économique et social*. Ces deux notions doivent être intégrées et non plus séparées. Cela conduirait à réintroduire plus clairement l'objectif de l'emploi dans la politique monétaire de la BCE (article 105 du Traité) ; à se fixer comme objectif que les normes sociales minimales des membres convergent peu à peu vers le haut en fonction des possibilités ; à réunir ensemble périodiquement les Ministres en charge de ces différents aspects pour faire fonctionner ensemble les politiques économiques et sociales ; à mettre en place un impôt communautaire jouant un rôle exemplaire qui opère par lui-même une redistribution et évite ainsi la tentation permanente du donnant-donnant budgétaire et de la course au moins-disant fiscal : un régime unique d'impôt sur les sociétés dont le produit serait versé à l'Union aurait de ce point de vue valeur de symbole, et serait paradoxalement une contribution marquée à l'image sociale de l'Europe, tout en fournissant des ressources pour le développement de politiques sociales communes.

S'agissant de la Stratégie européenne pour l'emploi, qui propose une philosophie de l'action et une série de réformes structurelles, tout en laissant le choix des moyens de mise en œuvre aux Etats membres, l'Etat stratège a un double rôle à jouer : d'une part, il est associé à son élaboration et à sa validation en Conseil des Ministres, et doit donc organiser un débat national pour déterminer si les orientations prises sont bonnes ou non ; d'autre part, il doit établir un Plan National de Réforme, dont le contenu et l'application sont discutés par les pairs, ce qui est un bon moyen de s'autoévaluer sous le regard d'autrui, d'être au courant des innovations intéressantes mises en œuvre par les partenaires. Malheureusement, ces exercices, que les participants jugent généralement très productifs, sont cantonnés à de petits cercles d'experts et de partenaires sociaux et ne font pas l'objet de la publicité et de la médiatisation qu'ils mériteraient. Au total, le débat national sur l'emploi et le débat européen sur le même sujet sont largement déconnectés, ce qui est une source d'inefficacité.

Vis-à-vis de l'Union européenne, l'Etat stratège a donc une position, une attitude à trouver et même à inventer, qui ne va pas de soi, car il est placé dans le double rôle du contributeur et de l'applicateur. En tant que contributeur, il a le droit et le devoir de s'exprimer et de le faire publiquement. En tant qu'applicateur, il a le devoir de mettre en œuvre ce qui a été décidé, même si cela ne correspond pas parfaitement à ce qu'il aurait souhaité : c'est cela que signifie l'appartenance à une communauté, c'est cela le civisme européen dont nous avons besoin aussi. La tentation est de faire l'inverse : ne rien dire lorsque les décisions se prennent, avec d'autres, qui ne

pensent pas comme nous ; et une fois les orientations décidées, les contester, et faire de l'Union européenne une sorte de bouc émissaire de nos difficultés. Dans le domaine de l'emploi comme dans d'autres, l'Etat stratège doit sortir de cette situation ambivalente, dans laquelle notre pays rêve d'une Europe qui serait une grande France sans les défauts de la France. L'Europe qui se construit peu à peu, en confrontant des cultures différentes, est bien différente de ce rêve. Du coup, notre pays n'a plus confiance dans sa capacité de proposition, qui se trouve souvent de ce fait en jachère. Parallèlement, à tort ou à raison, il supporte mal les disciplines et règles de l'Union. C'est cette situation qu'il convient de clarifier et de dépasser.

5. Face aux nouveaux défis de l'emploi, le cahier des charges de l'Etat stratège

Qu'il agisse dans le cadre de l'Union européenne, ou sur son propre territoire, l'Etat stratège se doit d'anticiper sur les évolutions. Dans le domaine de l'emploi, des mutations importantes sont en train de se produire, dont l'impact sur le marché du travail est difficile à évaluer, mais sera important en quantité et en qualité. Décrivons-les rapidement.

Tout d'abord, on assiste, avec l'intensification des migrations, à un rétrécissement géographique de la mondialisation ; les barrières maritimes, culturelles, économiques qui séparaient les pays industrialisés des pays pauvres sont en train de devenir poreuses ou de s'effondrer, que ce soit sous l'effet des guerres civiles ou de l'espoir économique d'un mieux vivre. Les marchés du travail européens vont donc devoir affronter le choc de l'altérité. Avec quelle ampleur, en fonction ou non de la situation démographique ? En respectant ou non les droits fondamentaux, notamment le droit d'asile ? Avec quels moyens d'intégration ? De manière solidaire, ou de façon divergente ? Avec quels mécanismes d'aide et de co-développement pour freiner la tendance au départ ? Sur tous ces points, une stratégie doit être élaborée, tant au niveau national qu'au niveau européen.

Ce choc va s'ajouter à la révolution numérique, dont on voit de mieux en mieux les effets et l'ampleur. Sa caractéristique est de dépasser les limites de temps et d'espace jusqu'ici connues pour mettre en contact les personnes entre elles, ainsi que les informations dont elles peuvent disposer. Il en résulte que le travail peut s'effectuer à distance, selon des horaires variables, ce qui télescope les dispositions du droit du travail : sans doute faut-il organiser cette souplesse et prévoir de nouvelles formes de protection des salariés (le droit à la déconnexion) ; l'extension des capacités de mise en relation permet aussi de rentabiliser des biens insuffisamment utilisés, comme les logements (RNB) ou les voitures (Blablacar), donc de diminuer les coûts en capital de la collectivité, mais le régime fiscal de ces revenus reste à déterminer ; des services peuvent être organisés plus facilement grâce à des plates-formes, mais le statut des personnes qui les rendent peuvent être aussi bien des CDD de salariés très courts (à la manière des piges des journalistes) aussi bien que du travail indépendant (dont le statut fiscal et social doit alors être précisé), tandis que les territoires des professions réglementées se trouvent aisément pénétrés (taxis et « ubérisation »). Les frontières temporelles et statutaires du travail actuel risquent donc d'être sérieusement affaiblies et ces nouvelles formes de souplesse nécessiteront d'inventer de nouvelles formes de protection, en lien avec le salariat classique qui demeurera. L'économie collaborative, sous ses différentes formes, par exemple les monnaies

locales et les services d'échanges locaux, est, elle aussi, facilitée par la numérisation, et posera des problèmes fiscaux et sociaux si elle prend une grande ampleur.

La numérisation a donné un nouvel élan à la robotisation qui va pénétrer à la fois le monde de la production et les conditions de vie (voitures sans chauffeur, maison intelligente, etc.). L'impact sur l'emploi, jugé important par les cabinets conseils actuels, dépendra en définitive des conditions dans lesquelles cette productivité se « déversera », des formes que prendra ce déversement (baisse de prix, augmentations de salaires, baisse du temps de travail, profits), et de son rythme.

Enfin, la lutte contre le changement climatique, si elle est prise au sérieux, ne manquera pas d'avoir des effets sur l'emploi, sans que l'on voie clairement aujourd'hui si les avantages (les fameux emplois verts) l'emporteront sur les inconvénients (charges pesant sur la production, financement des investissements de la transition qui risquent d'entrer en conflit avec les budgets sociaux).

Sur tous ces points, l'Etat stratège devra prendre position, mais il devra le faire « en univers incertain », ce qui complique la tâche encore plus que d'habitude. Le niveau des contraintes et des mutations subit un effet de seuil qui rend la réflexion stratégique aussi nécessaire que difficile. Les pays, comme la France, qui sont en retard pour le retour à l'emploi auront en outre à affronter simultanément, ce décalage et ces nouveaux enjeux, avec peut-être la possibilité de faire d'une pierre deux coups, selon des conditions à déterminer.

De nouvelles tâches pour l'Etat stratège

Outre une meilleure articulation avec l'Union européenne, telle que préconisée plus haut, le cahier des charges de l'Etat stratège vis-à-vis de l'emploi pourrait être le suivant :

- 1) *Renforcer, en liaison avec nos partenaires européens, les institutions de la mondialisation.* Celles-ci sont trop faibles et dispersées, non reliées entre elles, qu'il s'agisse de finances (FMI), de commerce (OMC), de travail(OIT), ou de climat (COP). Pourtant, elles forment et formeront de plus en plus un tout. A l'ère de la globalisation, il faut une gouvernance globale qui n'existe pas suffisamment aujourd'hui, malgré les efforts du G8. Il est anormal du point de vue de l'emploi, par exemple, que la Chine ait pu accumuler aussi longtemps des excédents extérieurs aussi considérables.
- 2) *Expérimenter pour mettre en place un nouveau modèle de développement.* La fuite en avant dans une croissance illimitée n'étant plus possible dans les pays développés, il va falloir faire rentrer la crue des désirs dans le lit plus restreint des moyens, autre manière de résorber les trois dettes financières, sociales et écologiques que nous avons accumulées. Les problèmes de redistribution vont donc se poser de manière plus aiguë. De nouveaux systèmes de valeur devront dans doute apparaître, que les idées de sobriété heureuse, de nouvelle prospérité, ou d'abondance frugale tentent d'exprimer. Cela suppose une régulation forte de la finance et un regain d'intérêt pour les politiques de maîtrise du temps par les personnes. Dans le domaine du droit du travail et de son rapport à l'emploi et à la protection sociale, les solutions aux questions soulevées ci-dessus ne pourront pas être trouvées d'emblée, en sorte qu'il serait bon d'expérimenter, à large échelle, différentes configurations, d'en évaluer les résultats, et ainsi, peu à peu, de parvenir à des solutions durables.

- 3) *Utiliser la révolution numérique comme un tremplin, à la fois pour rattraper le retard français en matière de productivité et d'emploi, et pour bâtir ce nouveau modèle de développement.* Cela implique sans doute la mise en place d'une instance permanente de réflexion et d'évaluation qui fasse régulièrement des propositions pour bien gérer ce processus.

- 4) *Sensibiliser aux effets négatifs du chômage et favoriser l'action citoyenne concrète.*
La place qui sera réservée au travail et à la lutte contre l'insuffisance de travail dépendra sans doute plus demain qu'hier sur l'intérêt qui sera porté à cette question, son caractère véritablement et non verbalement, prioritaire, sur la mobilisation que la société lui vouera. C'est un fait que les pathologies du chômage sont mal appréhendées. L'une des fonctions de l'Etat stratège est d'aider à ce que la société porte un regard juste sur le chômage, ce qui suppose souvent de changer de regard. Comprendre par exemple, que chercher du travail, c'est plus difficile que travailler, car on demande des qualités particulières de présentation, de disponibilité, de mobilité, d'adaptation à un moment où les personnes sont fragilisées, incertaines de l'avenir, confrontées à des baisses de revenus qui les inquiètent ; le chômage, lorsqu'il dure, après des recherches demeurées infructueuses, crée un phénomène de découragement compréhensible, voire de dépression, qui peut expliquer une moindre activité apparente dans la quête de l'emploi ; en un mot, les chômeurs ont besoin d'être d'écoutés plutôt que fustigés, compris plutôt que jugés, accompagnés plutôt que renvoyés à eux-mêmes, reliés plutôt qu'isolés, accueillis plutôt que repoussés ; ils ont d'ailleurs tous un potentiel qui ne demande qu'à être mobilisé : ils créent des entreprises (le tiers du total), ils ont des projets qu'ils sont prêts à évaluer, ils sont disponibles pour bouger, ils souhaitent participer à la construction des politiques et des actions qui les concernent et avoir les moyens de s'organiser à cet effet. Mais ils ont besoin, pour tout cela, d'être reconnus, respectés et soutenus.
Ce changement de regard est nécessaire pour changer d'échelle. Il s'agit ici de valoriser les initiatives citoyennes réussies, qu'il s'agisse de politiques publiques bien construites, d'accords efficaces entre partenaires sociaux pour défendre ou promouvoir l'emploi, d'initiatives associatives entrant dans le champ de l'économie sociale et solidaires, ou encore de territoires ayant su organiser des convergences d'acteurs. Ensuite de mettre en scène et en chaîne ces initiatives pour qu'elles se fécondent mutuellement et pour qu'elles soient mieux connues et puissent ainsi s'étendre et, si possible, se généraliser, avec l'appui, si besoin, des pouvoirs publics.

- 5) *Organiser l'expression et la participation des demandeurs d'emploi,* qui ne peuvent pas être exclus de la construction des politiques qui les concernent. L'éthique démocratique, comme le souci d'efficacité vont dans ce sens. Or, c'est un fait que, sauf dans les pays où le syndicalisme est à la fois fort et organisé et où le contact avec les demandeurs d'emploi a pu être maintenu, ceux-ci sont souvent, de facto, extérieurs aux mécanismes de participation existants, ce qui accroît leur désaffiliation. Leur redonner la parole, les aider à s'organiser, inventer des formules de consultation ou de participation à l'élaboration et à l'évaluation des politiques qui leur sont destinées est une tâche qui devrait être assumée par les organisations syndicales, les services publics, et les administrations.

- 6) *Organiser le débat sur le revenu d'existence et la question des droits et devoirs, non seulement des demandeurs d'emploi mais aussi de la collectivité et de ses acteurs les plus représentatifs.* Devant la difficulté d'assurer le plein emploi, dans une optique de

libération du travail contraint ainsi que pour faciliter les activités vocationnelles, est souvent mise en avant l'idée d'assurer à chacun un revenu de base inconditionnel, non lié à une obligation de recherche d'emploi comme c'est le cas avec les formules classiques de revenu minimum, obligation qui est vécue comme stigmatisante en cas d'échec, bien que celui-ci soit dû souvent à l'insuffisance d'emplois disponibles. Ce changement de cap mérite évidemment discussion en raison des nombreux problèmes qu'il pose, qu'ils soient financiers (comment financer cette prestation inconditionnelle ?) et surtout anthropologiques (peut-on être aidé durablement sans contrepartie et avoir le droit de vivre du travail des autres ?).

Si cette voie du droit sans devoir, en quelque sorte, n'est pas retenue, il faut s'interroger sur les raisons pour lesquelles le système actuel censé assurer un équilibre des droits et des devoirs ne fonctionne pas bien et laisse sur le bord de la route des personnes qui ne demandent qu'à travailler. La question que devrait alors se poser l'Etat stratège est la suivante : Pour mettre en œuvre le Préambule de la Constitution évoqué plus haut, on a tendance à insister sur les devoirs des chercheurs d'emploi plus que sur les devoirs de la collectivité. C'est pourtant bien en renforçant ces derniers que le retour au plein emploi serait possible: devoir de fournir à tous les chômeurs un accompagnement de qualité, qui se renforce si le chômage dure, ainsi qu'un accès facile à la formation ; devoir d'égalité de solidarité : il n'est pas normal que les agents des fonctions publiques ne paient pas des cotisations chômage égales à celles des salariés du secteur privé (1% contre 2,4%) ; devoir d'organiser le droit au travail à temps choisi, sans précarité ou pénalité pour ceux qui souhaitent travailler moins, quitte à gagner moins, pour se livrer à d'autres activités autrement enrichissantes, libérant ainsi des postes pour d'autres. On pourrait même évoluer progressivement vers une sorte de "droit opposable à l'emploi" : toute personne souffrant d'un chômage de longue durée et proposant un travail utile susceptible d'être organisé par un employeur, privé ou public, lucratif ou non, devrait être éligible à un contrat aidé, et cela sans plafonnement budgétaire *a priori*, car il s'agit d'honorer une dette sociale, aussi légitime que la dette financière. Enfin, si on prend au sérieux la question du chômage de longue durée, avec le réel désir de le résorber, et si les actions relevant de la responsabilité sociale ne suffisent pas, il faut oser se poser la question d'une obligation d'embauche de ces personnes par les administrations et les entreprises d'une taille suffisante, sous peine du versement d'une taxe dont le produit serait affecté au financement des contrats aidés évoqués ci-dessus. Ainsi la boucle serait-elle bouclée et le chômage de longue durée, le plus dramatique, peu à peu résorbé.

Voilà toute une série de questions que, confronté à la question de l'emploi, l'Etat stratège devra bien se poser. Comme on le voit, il y a matière à débat et à action. Compte tenu de l'importance du sujet, c'est même pour l'Etat stratège une fonction substantielle, qui mérite un investissement particulier, ce dont on devrait prendre davantage conscience

Bibliographie

- Aghion Philippe, Cetto Gilbert, Cohen Elie, *Changer de modèle*, Odile Jacob, 2014.
- Cahuc Pierre, *Le chômage, fatalité ou nécessité*, Flammarion, 2009.
- CNIS : *Emploi, chômage, précarité, mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir*, 2008.
- Commission européenne: Recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro (COM2015 692 final).
- Conseil d'orientation pour l'emploi, rapports (www.coe.gouv.fr) : notamment *Les causes du chômage* (2008) et *Les réformes du marché du travail en Europe* (2015).
- De Foucauld Jean-Baptiste, *L'abondance frugale, pour une nouvelle solidarité*, Odile Jacob, 2010.
- , *Une citoyenneté pour les chômeurs*, Droit social, 1993.
- Debonneuil Michèle, *L'espoir économique*, Bourin, 2007.
- Dhoquois Anne, *Recréer le plein emploi, une utopie réaliste*, Atelier Henry Dougier, 2015.
- Gautié Jérôme, *Le chômage*, La Découverte, 2006.
- Giorgini Pierre, *La transition fulgurante*, Bayard, 2014.
- L'Horty Yannick, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, La Découverte, 2006.
- Nowak Maria, *L'Espoir économique*, JC Lattès, 2010.
- Olivennnes Denis, *La préférence française pour le chômage*, le Débat, 1994/5, N°82.
- Rabhi Pierre, *Vers la sobriété heureuse*, Actes Sud, 2010.
- Sauvy, *La machine et le chômage*, Dunod 1980.
- Viveret Patrick, *Reconsidérer la richesse*, Éditions de l'Aube, 2010.