

Diagnostics et réformes en France

*Jacky FAYOLLE **

Au printemps 2006, plusieurs personnalités françaises, acteurs ou/et experts de la vie économique et sociale, ont été rencontrés afin de recueillir leur point de vue sur les performances de la France en matière de croissance et d'emploi (*cf.* annexe). Une synthèse de ces entretiens est proposée dans cet article. Elle est rapprochée de travaux publiés au cours des dernières années, qui abordent les mêmes thèmes. Enfin, les éléments de diagnostic qui en découlent sont mobilisés pour exprimer un point de vue sur la politique de réformes menée en France depuis le printemps 2007. Cette politique couvre en effet un front large, qui recoupe les différents domaines de diagnostic et d'action évoqués au cours des entretiens.

La médiocrité des performances françaises de croissance et d'emploi est largement ressentie par les interlocuteurs rencontrés en 2006 comme un fait admis. Cette médiocrité n'est pas dramatisée comme une défaillance absolue : les performances françaises collent à celles de la zone euro et relèvent pour partie des difficultés de régulation collective de cette zone. La médiocrité de la croissance française est plutôt perçue comme une inquiétante tendance à l'affaiblissement et au décrochage, comparativement aux pays industrialisés les plus dynamiques et à l'intensité de la croissance mondiale. L'incapacité à répondre aux besoins d'emploi, qu'illustre la persistance du chômage, et l'inégalité de l'exposition des personnes aux risques de chômage et de précarité sont perçues avec gravité. Les évolutions enregistrées depuis deux ans n'infirmes pas mais précisent ces perceptions : plutôt en retrait de la croissance européenne au cours des deux années (2006 et 2007) de bonne conjoncture, la croissance française manifeste son

* Jacky Fayolle était directeur de l'IRES lors du lancement du projet SALTSA. Il est aujourd'hui directeur adjoint du Département des Etudes du groupe ALPHA.

inertie ; mais elle témoigne aussi d'un enrichissement apparent en emploi, au vu des fortes créations d'emplois de 2007.

Quatre grands courants explicatifs de cette situation sont repérables parmi les personnalités interviewées.

Diagnostic : points cardinaux

En amont du marché du travail : l'insuffisante qualité de la spécialisation productive

L'insuffisante qualité de la spécialisation productive de la France est ressentie comme une difficulté intrinsèque, qui n'est pas réductible aux dysfonctionnements du marché du travail, ni aux erreurs de politique économique. Comparativement au Royaume-Uni, qui marie la finance de pointe et le tertiaire banalisé, et à l'Allemagne, qui démontre sa capacité à régénérer son modèle industriel et exportateur, la France souffrirait d'une identité productive insuffisamment affirmée, bien qu'elle dispose de points forts, aussi bien dans le tertiaire que dans l'industrie. La compétitivité coûts et prix de la France a bénéficié pendant une période assez longue, du milieu des années 1980 à la fin des années 1990, des gains apportés par la politique de désinflation compétitive, dont elle a été l'un des meilleurs élèves. Mais, par nature, il s'agit de gains transitoires, même si leur effet a pu être durable. Au sein d'une économie mondiale et d'une zone euro où le respect d'une inflation faible et stable est devenu une norme partagée, les déterminants réels de la compétitivité, associés à la qualité de la spécialisation et des produits, reprennent le dessus. Plus même : la désinflation compétitive a pu recouvrir des modes d'adaptation, misant notamment sur l'abaissement des coûts salariaux, qui font désormais sentir leurs limites parce qu'ils n'ont pas été les plus incitatifs à un renouvellement offensif de la spécialisation française.

L'économie française a continué à vivre sur la lancée des grands programmes hérités des années 1960 et 1970, mais la combinaison de la désinflation compétitive et de l'emprise nouvelle des marchés financiers n'a pas suppléé à l'épuisement des politiques industrielles. Plusieurs études argumentées corroborent le point de vue d'un effritement intrinsèque du potentiel industriel français, sans que le tertiaire soit à même de prendre le relais comme facteur d'entraînement autonome de la croissance¹. Le critère des coûts industriels relatifs ne suffit pas cependant à expliquer la réapparition, depuis une décennie, de difficultés de compétitivité de l'économie

1. Le rapport du Conseil d'analyse économique *Désindustrialisation, délocalisation* par Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi (2005) alerte sur le risque grave d'une perte de substance industrielle allant au-delà de la déformation tendancielle des structures productives ; le rapport de la même institution *Evolution récente du commerce extérieur français* par Patrick Artus et Lionel Fontagné (2006) met l'accent sur les difficultés des PME à accéder aux marchés internationaux et à promouvoir ainsi une large variété de produits exportés.

française, comparativement à l'Allemagne. La compétition se joue désormais davantage sur la capacité d'innovation et la capacité à marier industrie et services dans l'organisation de l'activité productive. La dégradation des parts de marché de la France, notamment sur les marchés émergents, révèle une adaptation déficiente des structures fines de son commerce extérieur aux courants d'échange qui impulsent la croissance mondiale. Les positions technologiques françaises sont trop concentrées sur une minorité de secteurs comme l'aéronautique, ce qu'avait déjà révélé le rapport de Jean-Louis Beffa, *Pour une nouvelle politique industrielle* (2005). Elles sont trop faibles dans nombre d'activités de pointe (comme les biotechnologies). Le territoire national est insuffisamment spécialisé sur les segments à haute valeur ajoutée des chaînes de valeur porteuses à l'échelle internationale.

L'économie française ne manque pas de grandes firmes bien implantées sur les marchés mondiaux, dont elles tirent leur prospérité. Mais ces firmes tendent à un fonctionnement en mondes fermés, qui dépend prioritairement de leur localisation multinationale et repose sur des pratiques de gestion des ressources humaines qui leur sont propres (carrière, mobilité, formation au sein de véritables marchés internes). Leur expansion et leur prospérité ne garantissent pas celles de l'économie nationale, constituée d'un vaste ensemble de PME qui sont confrontées à des obstacles plus difficiles lorsqu'elles sont sur la voie de la croissance et qu'elles cherchent à affirmer leur pouvoir de marché à l'international. Ces PME sont vulnérables lorsque leur aisance financière dépend prioritairement de la tenue du marché national et de la compétitivité territoriale : elles n'ont pas la capacité de diversification des risques dont disposent les grandes entreprises internationalisées ; lorsqu'elles sont sous-traitantes de ces dernières, elles sont vulnérables à la réorganisation permanente des chaînes de valeur. Les vocations entrepreneuriales sont bridées par un ensemble de contraintes financières et réglementaires. Il en résulte un manque de variété des exportations françaises et une forte élasticité des importations à l'expansion de la demande intérieure, compte tenu des contraintes freinant l'offre disponible sur le territoire national.

Les années 2006 et 2007, qui témoignent d'une vulnérabilité particulière du commerce extérieur français à la montée de l'euro, confirment la sévérité du diagnostic. Les entreprises se sont efforcées de s'adapter à cette appréciation par une compression de leurs marges à l'exportation afin de garantir la compétitivité des prix de vente. Mais ce mode d'adaptation atteint ses limites lorsque l'appréciation du change est un mouvement durable et sans limite prédéfinie : il handicape le développement des entreprises exportatrices et les décourage de partir à la conquête des marchés d'exportation. De fait, le taux de participation des entreprises françaises aux marchés d'exportation (le pourcentage d'entreprises qui exportent)

stagne, voire recule, depuis le début des années 2000¹. Ces difficultés de l'offre à l'exportation se retrouvent dans une dégradation assez généralisée des parts de marché françaises dans les différents secteurs, y compris par rapport aux autres concurrents de la zone euro.

Les carences du secteur privé et l'extinction de la politique industrielle ont débouché sur une absence implicite de choix de spécialisation affirmés, à même de placer le territoire national en bonne position dans la compétition internationale. Les encouragements financiers à la création d'emplois peu qualifiés n'ont pas incité à la promotion d'une spécialisation de qualité. La mise en avant des services à la personne comme activité pourvoyeuse d'emplois répond à des besoins mais ne peut être assimilée au développement d'activités tertiaires facteurs de croissance. Les politiques publiques mises en œuvre depuis dix à vingt ans sont donc vivement interpellées par les faiblesses productives de l'économie française : elles sont suspectées de ne pas avoir développé les bonnes incitations ou, lorsqu'elles peuvent être créditées d'intentions louables (promouvoir l'emploi des personnes peu qualifiées), d'avoir fait de dispositifs qui avaient vocation à gérer des situations de transition des dispositifs permanents. Il est vrai que cette pérennité a aussi été invoquée comme une nécessité pour orienter les anticipations des entreprises en faveur de l'embauche durable de personnes non qualifiées... L'économie française se serait ainsi enfermée dans une logique où l'effort de réponse immédiate aux besoins d'emploi l'éloigne d'une trajectoire de spécialisation productive favorable à la création d'emplois de qualité au sein d'activités à haute valeur ajoutée et à fort potentiel de croissance. L'hymne à la réhabilitation du travail ne suffit pas à résoudre cette contradiction et peut même être suspecté de la masquer.

Un rapport de l'Institut Montaigne (2006), *Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité*, systématise cette approche et l'accompagne de recommandations². Le problème de compétitivité provient de l'inadaptation de l'organisation productive nationale à la dynamique des échanges impulsée par la montée de puissances émergentes au sein de la mondialisation. Les PME françaises sont insuffisamment insérées dans les réseaux qui tendent à structurer à l'échelle mondiale « le nouvel ordre des activités productives ». Il s'agit d'un problème sociétal autant qu'économique. Il n'y a pas de fatalité économique intrinsèque puisque les grandes entreprises internationalisées ont pratiquement démontré leur capacité d'adaptation. Mais les obstacles auxquels se heurtent les PME font jouer les ressorts de l'organisation sociale française, car elles n'ont pas autant que les grandes entreprises la capacité de s'en émanciper. Dans quelle mesure, en particulier,

1. Voir Sarah Guillou (2008).

2. Ce rapport est ici cité parce que, de fait, il reprend de manière synthétique nombre d'idées exprimées par plusieurs des personnalités interviewées, notamment celles appartenant au monde patronal.

les dysfonctionnements du marché du travail, *a fortiori* si les grandes firmes écrèment les hautes qualifications, sont susceptibles de handicaper plus directement ces PME ? Sans attribuer une responsabilité exclusive à ces dysfonctionnements, puisqu'il fait jouer un rôle important à la pénurie d'apports en capital pour les PME en croissance et à leur accès aux marchés publics, le rapport de l'Institut Montaigne leur attribue une responsabilité spécifique : le marché du travail manque de diversité dans la gamme des relations contractuelles susceptibles de marier les besoins de sécurité des salariés et ceux de flexibilité des entreprises. Le rapport émet l'idée de « contrats de travail finalisés », dotés d'une grande souplesse juridique et complémentaires (ou concurrents) aux formes de contrats existantes. Il propose de « créer un ensemble de services publics et privés de l'emploi, capables de garantir la mobilité des salariés ». La capacité du système d'enseignement à promouvoir l'employabilité des futurs actifs apparaît également comme un défi majeur dans le rapport.

L'indétermination spécifique pesant sur le moteur productif du régime de croissance français est ressentie par des interlocuteurs variés : dirigeants d'entreprise, responsables syndicaux, experts. C'est, sinon un point de consensus fermement établi sur les causes de cette situation, du moins un sentiment assez largement partagé. Un pays qui manifeste une telle faiblesse au sein de la zone euro ne dispose plus du levier de la dévaluation pour rétablir sa compétitivité et ne reçoit pas non plus d'incitation financière directe à corriger sa position : il n'y pas de sanction immédiate au déficit du commerce extérieur. Le fonctionnement de la zone est permissif à l'égard de la polarisation, en son sein, entre pays caractérisés par des excédents ou des déficits courants, eux-mêmes associés à des régimes de croissance différenciés. Mais, à terme, la cohabitation de tels régimes et les limites de la tolérance nationale envers une croissance chroniquement médiocre peuvent poser problème pour la viabilité de la zone.

La politique industrielle n'est pas le domaine le plus conflictuel entre organisations patronales et syndicales ¹. Les syndicats pouvaient trouver leur compte dans les grandes restructurations industrielles offensives de l'époque de l'impératif industriel et, en 2005, le rapport Beffa a reçu un accueil plutôt positif de la part des organisations syndicales, tout comme la création de l'Agence de l'innovation industrielle dont il est à l'origine. Mais, sur des sujets parents de la politique industrielle, comme les restructurations, le dialogue social est difficile et la négociation interprofessionnelle est en échec récurrent depuis de nombreuses années. La difficulté à articuler l'anticipation des changements productifs et la gestion prévisionnelle

1. En témoigne le « relevé de discussions » de la mi-2007 entre le MEDEF et les organisations syndicales à propos de la politique industrielle, qui concluait une série d'échanges sur ce sujet entre les partenaires sociaux. Cf. Frédéric Lemaître (2007).

des emplois au sein d'un dialogue social préventif, sur un espace pertinent (le secteur, le groupe et ses sous-traitants, le bassin d'emploi...) fait partie de la complexité du dossier. C'est pourtant un domaine où l'effort de dialogue social suffisamment en amont entre les partenaires sociaux peut contribuer à rendre l'action publique plus intelligente, en internalisant les enjeux de choix industriels dans le dialogue sur les restructurations. Certains pays européens y réussissent mieux que la France, alors que le plan social, qui avait originellement vocation à éviter les licenciements plutôt qu'à les organiser, a connu une dégénérescence procédurière. Celle-ci ne satisfait aucune des parties prenantes et exclut une discussion approfondie sur les options économiques alternatives.

Une restructuration peut être qualifiée de réussie lorsqu'elle assure à la fois une mutation compétitive des activités et une mobilité professionnelle positive des salariés concernés. Ce double critère de réussite est bien trop rarement satisfait. Plusieurs personnalités interviewées se sont déclarées attentives à la portée des accords de méthode, pérennisés par la loi en 2005. Si ces accords favorisent un processus préventif et négocié, ils peuvent constituer le cadre pour l'émergence de véritables projets de mutation de l'entreprise et du territoire, encadrant les parcours des personnes, sans miser sur les méthodes de disqualification silencieuse (par les préretraites, les « chèques à la valise », etc.) dont la France a abusé. Ces accords ne sont pas alors simplement des accords de calendrier prioritairement sécurisant pour la partie patronale, mais ils contribuent aussi à ouvrir la discussion sur les différentes options économiques envisageables et à mettre en œuvre des droits de reclassement renforcés pour les salariés. Ils constituent un point d'appui pour l'action publique, sans que celle-ci soit systématiquement appelée à la rescousse pour suppléer à la défaillance de la négociation, mais de telle sorte que son rôle soit conçu comme la mobilisation de dispositifs institutionnels et financiers facilitant l'initiative conjointe des acteurs sociaux. En ce sens, le redressement de la compétitivité industrielle et la promotion d'une spécialisation productive offensive ne sont pas indépendants de l'action pour une sécurité sociale professionnelle favorisant la fluidité dans la réallocation du capital productif. Il est difficile de faire un bilan complet des accords de méthode mais les études disponibles donnent à penser qu'ils contribuent à ouvrir un « champ des possibles plus large à la stratégie coopérative »¹.

Un productivisme anti-social et anti-économique ?

La thèse précédente mettant l'accent sur l'insuffisante qualité de la spécialisation productive n'est pas incompatible avec celle qui insiste davantage

1. Voir par exemple l'ouvrage *Restructurations d'entreprises : Des recherches pour l'action*, coordonné par Rachel Beaujolin-Bellet et Géraldine Schmidt, (2008).

sur les limites et, surtout, sur les contradictions des performances productives françaises. La comparaison des niveaux et des évolutions de richesse et de productivité entre la France (plus largement l'Europe) et les Etats-Unis révèle deux étapes dans le décrochage franco-européen : depuis près de trois décennies, l'interruption, voire le retournement, du rattrapage du PIB par habitant européen sur son homologue américain s'explique prioritairement par la moindre mobilisation, en termes de taux d'emploi et d'heures travaillées, de la population en âge de travailler : c'est le résultat d'arbitrages économiques et sociaux différents entre inactivité, chômage et travail. Depuis plus d'une décennie, l'épuisement du rattrapage concerne aussi la productivité du travail et de la productivité globale des facteurs de production, alors que ce rattrapage de productivité s'était poursuivi jusqu'au début des années 1990. Il est trop tôt pour dire comment le retournement du cycle mondial de 2007-2008 et l'infléchissement des performances américaines de productivité vont amender ce constat.

Le creusement de ce nouveau retard de productivité sur les Etats-Unis atteint notamment des pays à haut niveau relatif de productivité, comme la France ; il ne concerne pas des pays à plus bas niveau relatif, qui semblent avoir bénéficié de leurs réformes pour poursuivre leur rattrapage productif (Royaume-Uni, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande). Ce décrochage serait notamment suscité par un moindre effort d'investissement dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) et par une trop lente diffusion de ces technologies. Le caractère insuffisamment concurrentiel des marchés de biens et de services, l'insuffisante adaptation ou qualification de la population en âge de travailler (y compris de sa composante jeune fraîchement émoulue du système éducatif), les rigidités organisationnelles seraient parmi les facteurs freinant l'incitation à investir dans les nouvelles technologies et leur vitesse de diffusion : les réformes bousculant ces obstacles sont favorables à l'amélioration des performances de productivité. Une exposition concurrentielle suffisamment intense des entreprises à la concurrence sur les marchés de biens et services paraît en particulier un facteur décisif de leurs performances productives. Les pays d'Europe continentale peineraient à franchir un seuil d'intensité capitalistique associé aux nouvelles technologies et ne tireraient pas le plein bénéfice des caractéristiques de ces dernières puisque les baisses de prix des équipements correspondants améliorent la productivité totale des facteurs mesurée en valeur.

Il ne s'agit pourtant pas d'une incapacité technologique intrinsèque. Dans les comparaisons internationales soigneuses, le niveau de productivité horaire des travailleurs employés par l'économie ou du moins par l'industrie française apparaît comme l'un des plus élevés. Mais cette haute productivité des travailleurs occupés irait de pair avec l'exclusion de l'activité productive

affectant les individus moins efficaces. Si la productivité est mesurée à taux d'emploi comparable entre la France et les États-Unis, l'écart de productivité au détriment de la France se révèle prononcé et croissant (Artus, Cette, 2004 ; Bourlès, Cette, 2005). La performance de productivité horaire ne serait donc qu'apparente puisqu'elle masquerait une productivité implicite de plein emploi bien plus faible, en raison des rendements décroissants affectant la mobilisation de main d'œuvre supplémentaire au-delà du bas taux d'emploi caractérisant l'économie française. Certains traits institutionnels se combinent à ce productivisme sélectif pour expliquer et pérenniser ce bas taux d'emploi : en particulier, le niveau relativement important du SMIC horaire et l'ampleur de ses revalorisations récentes consécutives aux lois sur les 35 heures seraient facteurs d'exclusion des moins qualifiés hors de l'emploi. Les fortes réductions de charges sur les bas salaires joueraient un rôle compensateur, mais la conséquence en serait une excessive concentration de la structure salariale à proximité du SMIC, ce qui soulève des problèmes d'incitation pour les travailleurs concernés.

En termes dynamiques, l'ambivalence des performances françaises de productivité soulève un problème stratégique : comment concilier l'élévation du taux d'emploi à hauteur des objectifs affichés par la Stratégie européenne pour l'emploi et la résorption du retard de productivité sur le leader américain, puisque l'élévation du taux d'emploi est censée passer par la mobilisation de personnes moins productives ? Faut-il donner la priorité au retour au plein emploi avant de progresser à nouveau sur la frontière de productivité (ce qui est une manière possible de comprendre la trajectoire américaine des dernières décennies) ? Mais auquel cas, il devient délicat de désavouer les politiques d'enrichissement de la croissance en emploi menées, à coup d'exonérations de charges sociales, au cours des années 1990. Les fortes créations d'emplois de l'année 2007 s'inscrivent dans cette foulée.

Cette thèse interprétative du creusement d'un nouvel écart de productivité entre les États-Unis et la France est présentée par ses auteurs comme étant d'ordre factuel. Elle l'est en effet si l'hypothèse de rendements décroissants appliquée à la population en âge de travailler au-delà de sa part employée est recevable et si les paramètres proposés de cette décroissance sont vraisemblables¹. Mais le caractère naturel de cette hypothèse peut être contesté :

– D'une part, la haute productivité horaire des travailleurs occupés n'est pas réductible à un simple artifice : elle traduit à la fois l'efficacité technique des processus productifs mis en œuvre et l'intensité du travail, souvent

1. L'ordre de grandeur retenu est qu'un point de taux d'emploi supplémentaire abaisse de 0,5 % la productivité. L'application de cet ordre de grandeur à un pays caractérisé par un taux d'emploi faible est légitime si l'on peut considérer que les travailleurs exclus de l'emploi sont bien ceux qui sont marginalement inefficaces.

sous-estimée, qui s’y applique ; elle ne conforte pas l’idée d’une insuffisante intensité capitalistique de ces processus, en France comparativement aux Etats-Unis. Un tel constat s’appliquerait plutôt, par exemple, à l’économie britannique, dont les niveaux de productivité horaire apparaissent bien moindres, même si ces niveaux sont en rattrapage. Mais ce constat n’a pas empêché le Royaume-Uni d’afficher des performances honorables de croissance et d’emploi, jusqu’au retournement récent.

– D’autre part, la faiblesse du taux d’emploi français est concentrée prioritairement sur les jeunes et les seniors, alors que le taux d’emploi de la tranche d’âge des 25 à 54 ans ne révèle guère de faiblesse spécifique (en dépit de l’hétérogénéité de cette tranche d’âge en termes de qualification). Peut-on aussi aisément considérer que la moindre expérience des jeunes fait plus que compenser négativement leur formation récente pour les rendre moins productifs (sauf à s’intéresser spécifiquement aux jeunes manquant de qualification, mais ce n’est plus seulement une question d’âge) ? C’était bien l’une des impasses du défunt CPE (Contrat première embauche) que de faire l’hypothèse implicite d’une insuffisance généralisée de productivité de la catégorie « jeunes ». Quant aux seniors, ils ne semblent pas faire preuve d’un affaiblissement caractérisé de leur productivité lorsqu’ils restent dans l’emploi ; évidemment, si les emplois qui étaient les leurs disparaissent sans reclassement de qualité équivalente, on peut considérer que leur productivité tombe brutalement à zéro, mais ce n’est pas tout à fait la même chose que la décroissance naturelle des rendements du travail provenant d’individus intrinsèquement moins efficaces : il s’agit d’une annihilation conjointe de la productivité de l’ensemble des facteurs de production d’une activité devenue, d’une façon ou d’une autre, obsolète. Correctement reclassés, ces travailleurs pourraient conserver une productivité parfaitement honorable. Formation des jeunes sortant du système scolaire sans qualification suffisante et appui à la mobilité professionnelle positive des seniors sont donc des enjeux centraux, si l’on entend infirmer en pratique la supposée loi des rendements décroissants.

La thèse n’est donc pas si claire qu’elle se présente parfois : le système productif français se caractérise-t-il par une intensité capitalistique en retrait, témoignant de la médiocrité des investissements dans les TIC, ou par un biais capitalistique éliminant à l’excès des travailleurs de la production sans que tous puissent être aussi vite considérés comme marginalement inefficaces ? Les raisons expliquant la moindre diffusion des TIC ne sont pas clairement établies et les particularités des cycles américain et européen de la dernière décennie jouent dans la comparaison des performances de productivité sur la même période : il est difficile de distinguer la part de ces performances qui est endogène aux évolutions cycliques. Si cette part est faible, l’écart entre performances de productivité aura ainsi des effets

durables sur les perspectives comparées de croissance. Le retournement de 2007-2008 et ses conséquences ne vont pas clarifier d'emblée cette question.

La thèse qui met en avant prioritairement la médiocrité des performances productives françaises ne paraît en fait pas autosuffisante. Elle gagne à être complétée sur deux plans :

– La désagrégation sectorielle apporte des éclairages supplémentaires : le retard de productivité et le déficit d'emploi de l'économie française apparaissent concentrés dans les activités de services. Comment comprendre cette combinaison ? Si des obstacles d'ordre institutionnel (entraves à la concurrence, réglementations contraignantes, etc.) s'opposent à l'expansion de ces activités, la concurrence et les économies d'échelle jouent insuffisamment pour pousser à la hausse de la productivité et à la baisse des prix dans ces activités, l'élargissement des débouchés s'en trouve freiné et les créations d'emplois également. L'expansion concurrentielle des services, qui impulse l'économie américaine, serait freinée en France par la pesanteur des structures oligopolistiques qui brident ces activités (dans la distribution par exemple). Le manque à gagner en termes d'emplois pèse en particulier sur les jeunes, souvent employés à l'étranger dans les services, et aussi sur les travailleurs peu qualifiés, dont une gamme de services (hôtellerie-restauration, commerce...) est pourtant potentiellement utilisatrice.

– Si les travailleurs jeunes et seniors sont prioritairement exclus de l'activité, ce peut être en raison de facteurs strictement institutionnels (l'échéance toujours présente du droit à la retraite à 60 ans par exemple). Ce peut être le fait, aussi, d'une comparaison plus individualisée entre productivité et coût salarial, qui rejette les subventions implicites entre salariés de différentes générations auparavant autorisées par les marchés internes aux entreprises. Si le SMIC pour les jeunes, les salaires de fin de carrière pour les anciens apparaissent excessifs, une fois rapportés à la productivité individuelle supposée mesurable de ces salariés, c'est la rationalité globale de la structure salariale qui est en question : celle-ci n'est plus en accord avec les profils supposés de productivité, dans un contexte d'individualisation de la mesure et de la rémunération des performances. L'enjeu est renvoyé à la capacité collective de négociation d'une structure salariale plus favorable à l'emploi des jeunes et des seniors : l'accès à l'emploi des jeunes entrants ou des seniors licenciés peut devenir plus difficile s'il doit se faire à des niveaux de salaires associés à des marchés internes qui ont perdu de leur force de référence pratique. Cependant, l'individualisation des mesures de productivité, mise en avant par les économistes du *mainstream*, est contestée par les sociologues du travail qui insistent au contraire sur le caractère plus

collectif des nouvelles formes d'organisation du travail et le caractère en conséquence indiscernable de la productivité individuelle ¹.

La création d'emplois handicapée par la récurrence de mesures politiques inefficaces et de chocs d'offre négatifs

La France serait affectée par l'effet persistant de chocs d'offre négatifs, particulièrement suscités par des mesures inefficaces ou inopportunes de politique économique. La liste, pour les tenants de cette thèse, peut s'en égrener longuement, depuis l'action de relance avortée de 1981-1982, les hausses excessives du SMIC, les politiques d'emploi certes inventives, dont les dispositifs absorbent transitoirement le chômage sans changer fondamentalement sa trajectoire de long terme, faute d'incitations idoines à la création d'emplois qualifiés (avec même le risque que celle-ci s'en trouve dissuadée). Mais deux ensembles de mesures ou d'actions d'origine publique sont particulièrement en ligne de mire :

– La réduction du temps de travail et la législation sur les 35 heures, celles-ci constituant le point culminant d'un processus de rationnement de la quantité de travail effectivement disponible (et dont les préretraites, à l'apogée durant les années 1980-1990, ont été une autre manifestation).

– L'excès couplé de dépenses et de réglementations publiques qui exercent, par différents canaux, un effet de captation des ressources et de découragement de l'offre productive.

Au-delà de la succession de chocs récurrents, il s'agirait désormais d'une véritable dérive systémique, celle d'un « Etat bismarckien » prétendant asseoir son action toujours providentielle sur une assiette de ressources fiscales de plus en plus restreinte par le rationnement de la quantité de travail effective.

Il ne s'agit pas, évidemment, d'une thèse faisant l'unanimité, loin de là ! Mais on trouve des gradations significatives dans l'expression de son contenu, parmi les personnalités interviewées :

– Pour certains, la réduction du temps de travail (RTT) est « l'erreur du siècle » : le passage aux 35 heures aboutirait au paradoxe d'un partage du travail qui finirait par le rationner collectivement encore plus, en abaissant la compétitivité de l'offre productive et en incitant les entreprises à se délocaliser pour éviter les contraintes. Pour d'autres, la RTT ne mérite pas cet excès d'indignité et a contribué positivement à la forte création d'emplois des années 1997 à 2001, mais son effet à long terme, théoriquement neutre, a été dégradé par des modalités d'application défavorables : une mise en œuvre jugée « calamiteuse » dans le secteur public ; une gestion de la répercussion salariale, qui, *via* la mise en place des garanties salariales puis

1. Voir Pierre Veltz (2000).

la réunification du SMIC vers le haut, a renchéri le coût de la main d'œuvre non qualifiée au détriment de son emploi et contribué à un nouveau resserrement de l'éventail salarial ; la mise en œuvre, pour compenser ces effets, de nouveaux allègements de charges, qui se sont superposés à des dispositifs déjà existants, réduisant ainsi la visibilité globale de l'ensemble de ces dispositifs et favorisant les effets d'aubaine. Enfin, pour un dernier groupe d'interlocuteurs, notamment du côté syndical, la RTT a permis d'engager un processus de négociation sur l'organisation du travail dans les entreprises et de contribuer ainsi à la mobilisation de réserves de productivité, si bien qu'elle n'a pas fait obstacle à la croissance. Cette appréciation positive n'exclut pas un jugement circonspect sur la conception statique de l'échange entre réduction du temps de travail et hausse de la flexibilité qui a présidé au passage à 35 heures. Enfin, et c'est là un point assez commun à l'ensemble des interlocuteurs, la mise en œuvre de la RTT suscite beaucoup plus d'interrogations dans le cas des activités tertiaires, où les spécificités de la relation de service jouent pour rendre moins maîtrisables par la négociation les implications de la RTT, comparativement aux processus industriels. Quelle issue peut-on imaginer à ces controverses rémanentes sur les 35 heures, difficiles à trancher par des arguments objectivés et consensuels, y compris à propos de leur évaluation *a posteriori* ? La prise en compte de la question du temps de travail plus résolument en termes de dynamique du cycle de vie active et de conciliation vie professionnelle-vie privée au long de ce cycle, à l'instar d'autres pays, semble une voie de sortie du psychodrame français autour des 35 heures.

– L'idée de l'excès prédateur de dépenses et de réglementations publiques a notamment été systématisée par le rapport Pébereau (2005) sur la dette publique. Cette prédation passe non seulement par l'impact d'une dette potentiellement insoutenable mais, aussi et directement, par le détournement ou l'absorption de ressources monétaires, matérielles, temporelles que suscitent des dépenses et des réglementations inefficaces. Le libre jeu incitatif des mécanismes de marché s'en trouve entravé. Ce thème classique reçoit une nouvelle jeunesse avec l'idée que l'effort réalisé par les entreprises pour s'adapter à la mondialisation n'a pas son correspondant du côté de la gestion publique. Il est évidemment contesté par ceux qui pensent que les stratégies des grandes entreprises, désormais sensibles à des normes financières aventureuses, témoignent d'incertitudes, d'errances et d'échecs, dont les coûts sociaux importants sont répercutés sur la collectivité. L'intervention de l'Etat en dernier ressort est alors bien utile, ce qui conduit d'ailleurs des économistes d'obédience plutôt libérale à proposer de faire supporter aux entreprises, selon diverses modalités, le coût social des licenciements qu'elles pratiquent ¹. *Le trade-off* proposé est alors une sim-

1. Voir en particulier Blanchard et Tirole (2003), ainsi que Cahuc et Kramarz (2004).

plification drastique des réglementations s'appliquant au marché du travail, une déjudiciarisation et une banalisation des licenciements en contrepartie de leur taxation afin que les entreprises prennent en compte, au moins en partie, les coûts sociaux que leurs décisions suscitent. Ce qui est reproché au gouvernement Villepin, avec l'affaire du Contrat première embauche, est d'avoir entamé la réforme de ces réglementations par l'embauche des jeunes alors que les entreprises, notamment les PME, se heurtent prioritairement au manque de mobilité des salariés en place et aux contraintes empêchant les départs négociés. Certains interlocuteurs interviewés suggèrent à cet égard, tout en reconnaissant que ce n'est pas optimal, une différenciation des réglementations entre grandes entreprises (beaucoup moins contraintes car elles disposent de moyens de sélection efficaces à l'embauche et, ensuite, de gestion de la mobilité interne et des sorties) et PME (qui ont beaucoup moins de degrés de liberté internes et se heurtent directement aux contraintes réglementaires). L'Etat est considéré comme trop législateur et les partenaires sociaux devraient prendre plus d'initiatives et de responsabilités dans la promotion d'un droit du travail contractuel plutôt que réglementaire, permettant l'adaptation aux situations locales.

La mise en avant des mesures inefficaces de politique économique, comme facteur des médiocres performances de la France, va en effet au-delà de la récurrence de chocs d'offre négatifs. Elle débouche sur la mise en cause plus ou moins radicale de « l'Etat bismarckien », ce modèle de l'Etat-providence largement commun à nombre de pays d'Europe continentale, en particulier la France et l'Allemagne. Ces systèmes dits bismarckiens¹ reposent sur des logiques très structurées d'équivalence relative entre cotisations et prestations pour couvrir les risques au sein de communautés de risque fermées. C'est leur force mais aussi leur vulnérabilité : lorsque le salariat est soumis à des forces nouvelles de fragmentation, ces systèmes peuvent entériner plus que combattre cette fragmentation et accompagner l'éparpillement du salariat entre communautés cloisonnées et homogènes, entre grandes entreprises et sous-traitants, entre catégories de main d'œuvre. En tolérant de bas taux d'emploi, les systèmes bismarckiens se coupent l'herbe sous le pied et voient leur prétention à l'universalité devenir peau de chagrin, sauf à consentir des dépenses publiques massives de solidarité. Les coûts fiscaux importants qui en découlent alors sont mis à l'épreuve par la nature concurrentielle de l'intégration économique. Ces systèmes assurent la stabilité sociale tant que les différenciations sur lesquelles ils reposent vont de pair avec des effets de diffusion des avantages et des acquis des groupes salariaux les plus en pointe vers ceux qui sont moins favorisés. Lorsque ces effets de diffusion ne fonctionnent plus, à cause

1. Appellation jugée historiquement incorrecte par Arnaud Lechevalier et Bruno Palier (2006) qui proposent de les rebaptiser « systèmes d'assurance du revenu salarial ».

du chômage de masse et des corporatismes locaux qu'il peut susciter par réaction, la différenciation devient fragmentation du salariat et participe à la déconstruction de ce dernier. Il n'y a pas d'incitation endogène au plein emploi puisque les communautés de risque peuvent se restreindre aux groupes de travailleurs supposés les plus contributeurs en raison de leur productivité¹.

Les dysfonctionnements du marché du travail

La réalité de ces dysfonctionnements est largement admise mais très diversement interprétée. Deux lectures de ces dysfonctionnements sont repérables parmi les personnalités interviewées :

– Le déficit de création d'emplois qualifiés et le chômage persistant ont nourri une économie de cueillette des qualifications, qui permet, surtout aux grandes entreprises, de disposer à coût limité d'une main d'œuvre jeune dont les qualifications excèdent souvent les compétences requises par les postes proposés. Il en résulte une tendance générale au déclassement et à l'allocation inefficace des jeunes entrants sur le marché du travail. C'est un facteur d'affaiblissement de la productivité, *a fortiori* lorsque les discriminations à l'entrée sur le marché du travail et l'hyper-segmentation de ce dernier inscrivent durablement certains jeunes dans des filières et des types d'emplois qui mobilisent très incomplètement leurs compétences. Ces distorsions participent à la dégradation d'un système salarial qui articule mal désormais rémunération et qualification. Au cours des années 1990, la fréquence accrue des bas salaires est passée par la diffusion de formes d'emploi atypiques et peu rémunératrices, mais aussi par le comportement d'embauche et la gestion salariale des entreprises : cette fréquence s'accroît significativement dans les embauches de nouveaux salariés à temps complet, qualifiés et non qualifiés, tandis que la mobilité salariale interne aux entreprises, mesurée par le taux de sortie d'une situation initiale de bas salaires, s'est structurellement réduite. Le salaire d'entrée dans l'entreprise renvoie moins à la carrière salariale anticipée en son sein mais davantage aux contraintes exercées par la file d'attente sur le marché du travail, dans une situation de chômage élevé et persistant. La résorption de ces distorsions passe par une création suffisante d'emplois qualifiés et par le resserrement des tensions sur le marché du travail qui inciteront les entreprises à revenir à des pratiques de recrutement plus saines.

– La seconde lecture des dysfonctionnements du marché du travail met l'accent sur l'ensemble des facteurs, notamment d'ordre institutionnel, qui

1. Que cette dégradation des systèmes bismarckiens soit facteur de défiance au sein de la société peut être accordé à Yann Algan et Pierre Cahuc (2007) mais ne revient pas à entériner leur tentative de démonstration historique qui jette le discrédit sur ces systèmes dès leur naissance, spécialement en France. Cf. à ce propos la critique nourrie de culture historique de Nicolas Delalande (2008).

freinent la réallocation des emplois et la mobilité des personnes et inhibent ainsi la « destruction créatrice » des emplois qui est source de croissance ¹. La rotation de la main d'œuvre se concentre à l'excès sur ses composantes les plus vulnérables, notamment les jeunes peu qualifiés ou enfermés dans les *jobs* précaires : l'accès au CDI est ségréatif. L'obstacle constitué par les réglementations attachées au droit du travail et en particulier à celui du licenciement est bien sûr retrouvé. Les incertitudes d'ordre juridique et les complications administratives freinent la propension des entrepreneurs à la création d'emplois. C'est le jeu conjoint de plusieurs dispositifs qui peut s'avérer prohibitif : le niveau relativement élevé du SMIC devient dissuasif pour de nouvelles embauches lorsqu'il va de pair avec des modes de protection de l'emploi rendant difficile et coûteuse une éventuelle séparation ultérieure. D'autres facteurs de nature sociologique ou institutionnelle interviennent également : l'attachement excessif au diplôme et à sa valorisation pour juger de l'adéquation d'une personne à un poste offert, ce qui correspond à une conception dépassée des hiérarchies professionnelles et constitue un frein à la mobilité des personnes ; le manque d'accompagnement efficace des personnes ayant perdu leur emploi par les institutions relevant du système public de l'emploi. Le système de reclassement et de suivi des personnes licenciées ou chômeuses est insuffisant et inefficace. Il est souhaitable de lancer des expérimentations en direction d'un système à la fois plus protecteur et plus contraignant, qui ouvre aux personnes la possibilité d'une mobilité positive après le licenciement et qui dédramatise donc celui-ci.

Pour les tenants de cette seconde lecture des dysfonctionnements du marché du travail, l'intention est de rétablir un jeu plus franc des mécanismes de marché dans la rotation et la rémunération des emplois, en encadrant le marché du travail par des institutions plus décentralisées (aussi bien les maisons de l'emploi que les opérateurs privés du reclassement) et en faisant reculer l'intervention étatique centralisée source de rigidités. Le SMIC lui-même pourrait être soumis à un arbitrage plus direct des acteurs sociaux, afin que sa détermination prenne mieux en compte les réalités sectorielles et locales et soit plus cohérente avec l'établissement de grilles salariales opérationnelles. Le rétablissement de grilles plus ouvertes, évitant une zone d'accumulation de salariés à proximité du SMIC et autorisant de véritables perspectives de carrière salariale, suppose aussi de s'éloigner d'une politique qui a concentré l'allègement de charges sur les bas salaires et qui a favorisé ainsi l'écrasement des grilles, les salaires plus élevés étant trop lourdement chargés. Pourrait-on parler de « démocratie sociale de marché » pour désigner une telle orientation, combinant une plus grande

1. Cette idée a été popularisée par l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg (2004).

confiance dans le marché pour déterminer et rémunérer les emplois avec un dialogue social plus décentralisé ?

Si on tourne son regard du côté du Royaume-Uni, la viabilité d'un tel fonctionnement laisse place au jeu puissant des inégalités en fonction des rapports de force locaux entre acteurs sociaux : dans un pays comme la France où l'implantation syndicale au sein du secteur privé est faible et inégale, c'est un risque et c'est bien l'une des raisons de l'attachement syndical à une détermination centralisée du SMIC. À l'opposé, « l'économie sociale de marché », à la scandinave ou à l'allemande, accorde une plus grande préférence à un certain égalitarisme salarial, par la coordination nationale des négociations salariales ou le rôle directeur de branches *leaders*, même si cet égalitarisme compose désormais beaucoup plus avec des principes de différenciation salariale négociés et admis¹. Entre ces deux types de références, le système français apparaît incertain et hésitant : la solidarité de branche n'a plus l'importance stratégique qu'elle pouvait avoir dans une économie administrée et protégée. La priorité à l'entreprise distend les solidarités entre salariés d'une même branche et réduit les effets de diffusion des acquis salariaux à partir des bastions syndicaux. Le va-et-vient entre la décentralisation mal contrôlée des négociations salariales et la correction de ses dérives par l'intervention publique ou la négociation interprofessionnelle est devenu un trait récurrent.

Des diagnostics aux réformes

Difficulté d'un diagnostic partagé et cohérent, zones partielles de consensus

Les entretiens avec les personnalités interviewées révèlent certains points partiellement partagés, qui sont loin d'être négligeables. En particulier, les handicaps affectant la spécialisation productive française constituent une préoccupation largement commune, ce qui est source d'un certain consensus sur le besoin d'un renouveau de la politique publique dans ce domaine. Au-delà, des prolongements partiels de ce consensus apparaissent :

– La difficulté du système éducatif français à former des jeunes professionnels aux compétences adaptées à la complexité et à la mobilité de l'économie contemporaine est très largement soulevée. Les obstacles à la mobilité des personnes et à la fluidité des emplois ne font pas l'objet d'une analyse consensuelle, mais l'idée que cette mobilité puisse s'appuyer sur des compétences mobilisables au sein d'activités diverses et non réductibles à une qualification étroite fait son chemin. Elle soulève évidemment de

1. Les réformes du marché du travail intervenues en Allemagne depuis le début des années 2000 altèrent cependant significativement le système allemand et contribuent à l'apparition, en son sein, de zones à bas voire très bas salaires, ce qui justifie le mouvement en cours vers une réglementation des salaires minima.

vastes questions sur la reconnaissance de ces compétences et la sécurisation des trajectoires professionnelles.

– La conscience est générale d’obstacles spécifiques s’opposant à la croissance des PME prometteuses et à leur capacité de création d’emplois. La pondération entre ces obstacles (l’accès au capital et au crédit, les pesanteurs administratives, les contraintes du droit du travail) est évidemment beaucoup moins consensuelle. L’idée d’un régime spécifique du droit du travail adapté aux PME ne l’est pas non plus.

– Le scepticisme est assez général sur le remplacement des différentes formules de contrat de travail par un contrat unique comportant un principe de seniorité (l’accumulation progressive de droits avec l’ancienneté). La solution apportée par un tel contrat à l’insuffisance de mobilité et à l’excès de judiciarisation est très fortement contestée. Sauf à contrevenir aux normes internationales, le licenciement individuel devra rester justifié et donc potentiellement objet de recours judiciaire. Au-delà de ce scepticisme commun, les divergences réapparaissent lorsqu’il s’agit d’envisager d’autres alternatives : pour les uns, il s’agit de rationaliser l’éventail trop large de formules contractuelles aujourd’hui disponibles, de contrôler le bien-fondé de leur usage et de conforter le CDI comme contrat de référence ; pour les autres, la priorité est à l’assouplissement du droit des licenciements et à l’introduction de formes de taxation et de mutualisation du coût des reclassements conséquents.

– La perception est commune de la difficulté française à construire une relation décomplexée et dynamique avec la stratégie européenne de l’emploi, en dépit du fait que la France est moins mauvaise élève qu’il n’y paraît¹. Les acteurs français éprouvent des difficultés à exprimer les problèmes du marché du travail français dans le langage (cadre conceptuel et jeu d’indicateurs) de la stratégie communautaire. La capacité de ces acteurs, spécialement syndicaux, à utiliser le levier européen pour peser sur leur agenda national est limitée. En témoigne la distance, au moins sémantique, entre les thèmes français de la sécurisation des parcours professionnels ou de la sécurité sociale professionnelle et la problématique européenne de la flexicurité. D’un côté, cette problématique peut certes être qualifiée de « menu à la carte »², récupérable par les orientations libérales, plutôt que d’agenda cohérent de négociation collective ; de l’autre, comment construire un tel agenda communautaire en relation avec les enjeux nationaux, si la sécurité sociale professionnelle à la française est opposée par principe à

1. Cf. Charpail et Lerais (2006). A partir d’un examen précis domaine par domaine, ce bilan défend l’idée que « la stratégie européenne pour l’emploi a exercé une influence discrète mais importante sur les orientations, les priorités et la conduite de la politique de l’emploi... elle a contribué à faire avancer les réformes dans le sens de cet horizon commun, selon une séquence certainement différente et plus rapide, que ce qui aurait été le cas en son absence. »

2. Par John Monks, secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats, lors de son congrès de mai 2007, à Séville.

la notion de flexicurité ? Dès lors que l'interdépendance des marchés du travail et que la mobilité, même encore marginale, progressent entre pays européens, la sécurité sociale professionnelle dans un seul pays n'a évidemment guère d'avenir.

Ces points partiellement partagés ne suffisent pas à définir un diagnostic commun et cohérent. La difficulté à forger un tel diagnostic paraît un trait nettement plus accentué en France que dans d'autres pays. Les lectures précédemment proposées des médiocres performances françaises forment un puzzle dont les pièces, sans être toujours incompatibles, sont loin de s'ajuster aisément. Certaines de ces lectures peuvent se combiner entre elles : l'économie de cueillette des qualifications s'appuie sur un manque de création d'emplois qualifiés qui a partie liée avec les handicaps de la spécialisation productive française. Mais toutes les lectures ne sont pas compatibles : l'idée de cette économie de cueillette suggère que la productivité de l'ensemble de la population occupée est sous-utilisée, ce qu'exclut la thèse du productivisme, qui repose sur une nette césure entre les travailleurs occupés parce que suffisamment productifs et des chômeurs ou inactifs moins efficaces, donc insuffisamment rentables pour le niveau courant des salaires.

Définition et mise en œuvre des réformes : le risque de l'incohérence

Les ombres et lumières du diagnostic contribuent à éclairer le tour particulier pris par la politique économique et sociale française depuis l'élection de Nicolas Sarkozy. Si cette politique n'est pas aisée à ranger dans les catégories établies, cela tient pour partie au fait que les imperfections comme les intersections des diagnostics concurrents ont reçu suffisamment de publicité, au travers de multiples commissions, rapports et commentaires depuis plusieurs années, pour diffuser dans les esprits et influencer, par porosité, l'action des uns et des autres : ainsi, la référence à la « sécurité sociale professionnelle » est quasiment devenue de l'ordre du sens commun ! Le flou des diagnostics facilite l'échangisme des idées¹. Cette porosité ouvre la possibilité d'une composition, certes instable et potentiellement conflictuelle, entre l'action gouvernementale et les orientations syndicales, *a fortiori* en l'absence d'une alternance politique réformatrice clairement envisageable.

Le front des réformes engagées depuis le printemps 2007 est large et touche aux différents domaines abordés par les entretiens. Le rapport de la commission Attali renforce le message : « réformer vite et massivement » en vue de libérer les capacités de croissance. Le patchwork de propositions qu'il émet ne clarifie cependant pas l'agenda (Attali, 2008). En Avril 2008,

1. ... et probablement aussi les transfuges d'un camp politique à l'autre.

le président de la République revendique, au bout d'un an, le lancement de « 55 réformes » et assume cet activisme au nom de l'interdépendance des réformes et de l'obligation de résultats¹. L'accumulation des réformes, en un temps réduit, ne fait cependant pas automatiquement sens et peut handicaper la claire perception des lignes directrices, si tant est qu'elles existent, par les citoyens comme par les acteurs de la vie socio-économique.

L'activisme n'est pas spontanément favorable à la définition et à la mise en œuvre d'une politique cohérente. La politique suivie en France depuis le printemps 2007 voit sa cohérence mise à l'épreuve sur deux plans :

a) sur le plan de la cohérence idéologique² :

- Cette politique affirme avec persévérance des lignes de force dans les domaines où elle a pris sans ambages son parti. Les carences de la compétitivité française sont prises au sérieux mais brutalement attribuées, en premier lieu, aux défaillances de l'incitation à travailler. La réhabilitation du travail et la mise en cause obstinée des 35 heures, *via* la défiscalisation des heures supplémentaires, la monétisation des RTT et la possibilité pour les entreprises de déroger aux normes en vigueur, sont en conséquence conçues comme réforme clef pour relancer l'offre et distribuer un pouvoir d'achat ainsi mérité. Les entraves à l'entrepreneuriat, à la croissance des PME et à la concurrence sur les marchés de biens et services sont aussi prises comme un obstacle majeur au dynamisme de l'offre : leur traitement est au cœur de la loi de modernisation économique (LME) adoptée au printemps 2008, qui ne vient cependant que dans un second temps de l'action gouvernementale. La foi dans les vertus de la concurrence va de pair avec un volontarisme industriel et financier, facilement vindicatif à l'égard des errances de la finance mais peut-être plus attentif aux circonstances qu'au long terme. Le fait que les faiblesses de l'offre puissent avoir partie liée avec la qualité des emplois n'est pas la première préoccupation : ni le dispositif des heures supplémentaires, ni le resserrement des contraintes s'imposant aux chômeurs afin qu'ils reprennent rapidement un emploi ne témoignent d'une attention prioritaire à la qualité de l'emploi³. La contre-réforme du temps de travail plonge salariés et directions des entreprises dans l'anxiété, face aux incertitudes portées par l'éventuelle renégociation des accords existants : cette alternance dispendieuse n'est sans doute pas le meilleur moyen de passer à une gestion du temps de travail plus intelligente

1. Voir *Guide des réformes et des mesures 2007-2008*, Service d'information du gouvernement, www.premier-ministre.gouv.fr, mai 2008.

2. On se permettra de citer l'essai de Jean-Marie Colombani, *Un américain à Paris* (2008) : « Nicolas Sarkozy est d'abord un avocat. Autrement dit, quelqu'un qui cherche à emporter l'adhésion, à convaincre ; mais qui n'impose pas, ou pas vraiment, car pour lui, un dossier traité est un dossier qui se conclut par un bon "deal". Une fois l'accord obtenu, on passe à autre chose. D'où la difficulté – qu'il éprouve lui-même – à donner une cohérence idéologique à son action » (p. 12).

3. Rappelons qu'au début des années 2000 la qualité de l'emploi a été l'objet d'une attention nouvelle et transitoire dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi, avant que le rapport *Jobs, jobs, jobs* de la commission Kok, en 2003, ne remette, à sa façon, les pendules à l'heure. La politique de Nicolas Sarkozy participe de cette normalisation des stratégies d'emploi.

sur l'ensemble du cycle de vie et plus attentive aux conditions d'une organisation performante du travail ¹.

- Mais cette politique est suffisamment pragmatique pour prendre acte à sa façon des controverses. Les lectures des travaux de la commission Attali peuvent être plurielles : son rapport présente la sécurisation des parcours professionnels et l'extension des sécurités comme la condition d'une mobilité accrue et facilitée. L'incitation au dialogue social pour dessiner les réformes concernant le marché du travail témoigne d'un effort d'intégration des positions propres aux acteurs sociaux dans la logique des réformes. Les syndicats sont cependant prévenus et en ont fait l'expérience : si le dialogue social traîne en longueur, l'action gouvernementale reprend la main ². L'Accord national interprofessionnel de février 2008 sur la modernisation du marché du travail introduit, *via* la séparation de gré à gré, une flexibilité nouvelle de la main d'œuvre en place mais son équilibre d'ensemble maintient le CDI comme contrat de référence et avance vers la portabilité des droits sociaux. Il tente une approche cohérente et négociée de la gestion de l'emploi : s'il témoigne d'une sensibilité prioritaire à l'agenda de la flexicurité, avec l'introduction de flexibilités immédiates et de contreparties seulement virtuelles en termes de sécurisation, il peut faire l'objet d'interprétations nuancées et laisse ouverte la dynamique de sa mise en œuvre, sous réserve des négociations et rapports de force à venir ³. La fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC ou la réforme de la formation professionnelle sont des enjeux ouverts quant à leur impact sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la sécurisation des trajectoires professionnelles. Sans être frontalement mis en cause, le SMIC va voir son mode de fixation assoupli, *via* la mise en place d'une commission d'experts, tandis que des velléités d'incitation à des négociations salariales plus actives, débouchant sur une revalorisation des grilles de salaires, s'expriment par une conditionnalité marginale des allègements de charges.

Ce *mix* entre dogmatisme et pragmatisme est-il chimiquement stable ?

-
1. Il faut écouter, à cet égard, les analyses des fins connaisseurs de l'organisation du travail et de ses changements, Pierre Veltz par exemple: « La non-linéarité de la performance par rapport aux durées travaillées est une réalité fondamentale de la production moderne... Cela n'est pas pour rien dans la confusion qui entoure le débat sur les 35 heures en France, débat largement décalé par rapport aux véritables enjeux de la vie industrielle », *op. cit.*, p. 149.
 2. On ne peut pas reprocher à l'actuel premier ministre de ne pas avoir annoncé la couleur : « Si [Nicolas Sarkozy] est élu, il accordera toute sa place au dialogue social, y compris en réformant les règles de la démocratie sociale. Les organisations syndicales doivent anticiper la façon dont Nicolas Sarkozy va faire évoluer ces règles. Il ne faut pas qu'elles imaginent que le lendemain du scrutin, tout repart comme avant, avec les méthodes d'avant. Elles devront réfléchir elles-mêmes à leur rénovation. Notre objectif n'est pas de les affaiblir mais au contraire de leur confier plus de responsabilité pour peu qu'elles épousent les évolutions de la société française telle que cette élection la dessine », François Fillon, interview dans *Les Echos*, 30 avril 2007.
 3. Cf. Jacques Freyssinet, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain » (2007) ; Bernard Gazier, « Réforme du marché du travail et sécurisation des parcours professionnels, une analyse économique de l'Accord National Interprofessionnel français du 11 janvier 2008 » (2008). Voir aussi le Dossier « La flexicurité à la française » de la *Semaine Sociale Lamy* (2008).

b) sur le plan de la cohérence temporelle ¹ :

- Confiante dans la poursuite de la reprise européenne de 2006-2007 et dans la capacité des réformes programmées à accrocher la France au train de cette reprise dont elle était en retrait, la politique suivie est surprise par l'éclatement de la crise mondiale. Celle-ci déprime fortement et durablement les perspectives de croissance et confirme la vulnérabilité européenne aux chocs externes (*a fortiori* quand les banques européennes y ont trempé). L'injection de pouvoir d'achat par les baisses d'impôt du début de septennat peut certes être rationalisée *ex post* comme une parade keynésienne judicieusement anticipée... Mais, compte tenu de l'état initial des finances publiques, elle contribue à épuiser les marges de manœuvres budgétaires face au retournement sans être à la hauteur du choc inflationniste éprouvé par les salariés face aux hausses de prix énergétiques et alimentaires : ils perdent plus à ce choc qu'ils ne gagnent à des baisses d'impôt favorables aux plus aisés. L'impact immédiat de la RGPP (Révision générale des politiques publiques) est insuffisant pour rétablir les marges de manœuvre. La contre-réforme du temps de travail ajoute au coût budgétaire des lois Aubry celui de leur mise en cause. Le revenu de solidarité active est un projet dont le bien-fondé peut être conditionnellement défendu comme une voie d'insertion de personnes pauvres et vulnérables dans le monde salarial, mais, en ce cas, il aurait mérité dès le départ un financement suffisant pour assurer que les personnes sortant du dispositif le fassent significativement au-dessus du seuil de pauvreté : le bouclier fiscal et autres prodigalités l'interdisent (Fayolle, 2008). On pourrait dire la même chose à l'égard du plan Marshall annoncé pour les banlieues, dont la réalité est bien en deçà de l'ambition initialement affichée, alors que la mobilisation des énergies gâchées des jeunes des banlieues est décisive pour l'avenir de la société française.

- Les difficultés de compétitivité de l'économie française, déjà sensibles dans le contexte international porteur du milieu des années 2000, la mettent encore plus en porte-à-faux dans l'enchaînement récessif en cours. L'hétérogénéité du tissu productif français est facteur de faiblesse. Les groupes à base française ont enregistré depuis quelques années des profits importants et croissants, voire explosifs dans certains cas bien connus du CAC 40, lorsqu'il s'agit de groupes disposant d'une maîtrise suffisante de plusieurs paramètres : un positionnement favorable sur les marchés mondiaux en expansion, plus aisé à promouvoir lorsque les implantations à l'étranger y concourent ; un pouvoir de marché suffisant pour maîtriser le rapport entre le prix des approvisionnements et celui des ventes ; une capacité à faire face

1. ... dont se soucient particulièrement les économistes, mais qu'on peut illustrer, dans ce cas, en recourant à l'auteur déjà mobilisé : « ...Nicolas Sarkozy ... dévore le temps. Il le vole. Donc, il n'en a pas, le temps lui manque. Comment, dès lors, le gouvernement pourrait-il dire aux Français la vérité – il nous faut du temps ? Le président lui-même incarne l'immédiateté ! » (J.M. Colombani, *op.cit.*, p. 61).

à la montée de l'euro (par une spécialisation adéquate) ou à la contourner (par l'accès aux techniques de couverture contre le risque de change ou par la délocalisation de segments de la chaîne de valeur). Les entreprises de taille moyenne produisant principalement sur le territoire national, qui ont une maîtrise faible des paramètres indiqués et sont exposées à la concurrence étrangère sans avoir une capacité de développement international autonome, sont en situation bien plus vulnérable. La surévaluation de l'euro et la restriction de l'accès au crédit, dans la foulée de la crise bancaire, renforcent les difficultés de ces entreprises à pérenniser leur présence sur les marchés internationaux¹. La compression de leurs marges bénéficiaires à l'exportation est une parade à court terme, qui handicape, à plus long terme, leur capacité d'investissement et d'innovation. Si le soutien à l'innovation par le crédit impôt-recherche et une série de mesures de soutien aux PME leur facilitent la vie, les réformes engagées depuis le printemps 2007 sont loin de s'attaquer de front à ces problèmes. L'affrontement partisan sur le temps de travail fait à cet égard l'effet d'une diversion, qui passe à côté des enjeux de qualité de l'emploi et de la spécialisation : la politique d'offre n'est pas vraiment au rendez-vous, si bien que les largesses fiscales de l'été 2007 dégénèrent en mauvaise relance keynésienne. La contrepartie risque d'être, un jour, une rigueur fiscale et publique venant renforcer le choc négatif sur la consommation et dont la RGPP n'aura été qu'un prélude timoré. Jean Peyrelevade, dont le pamphlet pointe ces incohérences sarkozyennes, joue les Cassandre à cet égard, non, bien qu'il s'en défende, sans une certaine *Schadenfreude*². Mais la dynamique de l'investissement et la croissance potentielle, en France et en Europe, ont été inhibées depuis des années par la médiocrité des anticipations de court terme déprimant les projets des entreprises. Cette inhibition s'est timidement levée au cours des années d'embellie 2006 et 2007. La retombée dans ce travers, *via* un plan de rigueur drastique, coûterait cher à la fois sur le plan économique et social.

L'autre face du pragmatisme, c'est l'incohérence, porteuse de désordre et de trouble dans les anticipations et les incitations. À l'heure où le *story telling* est à la mode³, la séquence des réformes est un enjeu clef, qui conditionne leur efficacité et leur acceptabilité. Une séquence ratée, c'est le fourrier des crises et des révoltes.

1. « La France présente un renouvellement de ses produits exportés et marchés de destination qui est meilleur que celui de l'Allemagne. De même les données individuelles de firmes nous montrent qu'il n'y a pas un problème de renouvellement des nouveaux exportateurs en France : il en apparaît beaucoup. Non, le problème est ailleurs. Nous observons que les positions acquises par les exportateurs français sont difficiles à tenir. Il y a beaucoup d'entrées, mais aussi beaucoup de sorties, de nombreux échecs. Ceci fait toute la différence avec l'Allemagne, dont nous avons montré que les positions une fois acquises étaient inexpugnables. Ceci se retrouve dans le manque d'entreprises de taille moyenne et en forte progression en France, à la différence de l'Allemagne », Lionel Fontagné, Guillaume Gaulier (2008).

2. « Joie provoquée par le malheur d'autrui » ; Jean Peyrelevade (2008).

3. Christian Salmon (2007), cite cet adage d'Henri Guaino : « On ne transforme pas un pays sans être capable d'écrire et de raconter une histoire » (p. 200).

Annexe

Liste des personnalités rencontrées *

Jean-Louis Beffa, *PDG de Saint-Gobain*, 11 avril 2006

Pierre Cahuc, *professeur d'économie à l'université de Paris I*, 31 mai 2006

Gilbert Cette, *directeur des Analyses macroéconomiques et des prévisions à la Banque de France*, 10 avril 2006

Michel Didier, *directeur de Rexecode*, 12 avril 2006

Yves Chassard, *chef du département des Affaires sociales du Centre d'analyse stratégique*, 10 avril 2006

Jean-Christophe Le Duigou, *secrétaire national de la CGT*, 12 avril 2006

Pierre Nanterme, *PDG d'Accenture, président de la commission économique du MEDEF*, 29 mai 2006

Michel Pébereau, *président de PNB-Paribas*, 29 mai 2006

Raymond Soubie, *président du Conseil d'orientation de l'emploi*, 31 mai 2006.

* Les entretiens avec ces personnalités ont été réalisés avec Iain Begg, sauf celui avec Pierre Nanterme, qui l'a été avec Michel Husson.

Références bibliographiques

- Algan Y., Cahuc P. (2007), *La société de défiance. Comment le modèle social s'autodétruit ?*, Cepremap, Editions rue d'Ulm.
- Artus P., Cette G. (2004), *Productivité et croissance*, Rapport au Conseil d'Analyse Economique.
- Artus P., Fontagné L. (2006), *Evolution récente du commerce extérieur français*, rapport du Conseil d'Analyse Economique.
- Attali J. (2008), *300 décisions pour changer la France*, Commission pour la libération de la croissance française, Documentation française et XO Editions, janvier.
- Beaujolin-Bellet R., Schmidt G. (2008), *Restructurations d'entreprises : Des recherches pour l'action*, Vuibert.
- Beffa J.L. (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, Rapport au Président de la République.
- Blanchard O., Tirole J. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, rapport au Conseil d'Analyse Economique.
- Bourlès R., Cette G. (2005), « A comparison of structural Productivity Levels in the major industrialised countries », *OECD Economic Studies*, n° 1, 2005/2.
- Cahuc P., Kramarz F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, rapport, Documentation française.
- Cahuc P., Zylberberg A. (2004), *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion.
- Charpail C., Lerais F. (coord.) (2006), « Stratégie européenne pour l'emploi : évaluation des politiques de l'emploi et du marché du travail en France (2000-2004) », DARES, Document de travail, n° 114, avril.
- Colombani J-M. (2008), *Un Américain à Paris*, Plon.
- Delalande N. (2008), « Une histoire de la confiance est-elle possible ? Remarques sur l'imaginaire historique de deux économistes », 24 juin, www.laviedesidées.fr.
- Fayolle F. (2008), « Le RSA, une voie d'insertion dans le monde salarial ? Les conditions de réussite de la lutte contre la pauvreté par un meilleur accès à l'emploi », Département des Etudes du Groupe Alpha, juillet, www.groupe-alpha.com/etudes_documents/, repris sur le site www.laviedesidées.fr.
- Fontagné F., Gaulier G. (2008), *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, septembre.
- Fontagné F., Lorenzi J-H. (2005), *Désindustrialisation, délocalisation*, rapport du Conseil d'Analyse Economique.
- Freyssinet J. (2007), « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain », *La Revue de l'IRES*, n° 54, 2007-2.
- Gazier B. (2008), « Réforme du marché du travail et sécurisation des parcours professionnels, une analyse économique de l'Accord National Interprofessionnel français du 11 janvier 2008 », *Miméo*.
- Guide des réformes et des mesures 2007-2008*, Service d'information du gouvernement, mai, www.premier-ministre.gouv.fr.

- Guillou S. (2008), « Pourquoi les entreprises françaises souffrent-elles de la baisse de l'euro ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 295, 1^{er} février.
- Institut Montaigne (2006), *Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité*, rapport.
- Kok W. (2003), *L'emploi, l'emploi, l'emploi. Créer plus d'emplois en Europe*, Rapport de la Task-force pour l'emploi présidée par M. Wim Kok, Bruxelles, novembre.
- Lechevalier A., Palier B. (2006), *Essai d'analyse des caractéristiques économiques, sociales et politiques du régime d'assurance du revenu salarial*, Communication au colloque du MATISSE, « Etat et régulation sociale », 11-12-13 septembre.
- Lemaître F. (2007), « Un "non-accord" bien balancé », *Le Monde*, 10 juillet.
- Les Echos* (2007), interview de François Fillon, 30 avril.
- Monks J. (2007), Rapport d'activité, Congrès de la Confédération européenne des syndicats, mai, Séville.
- Pébereau M. (2005), *Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*, Rapport de la Commission, décembre.
- Peyrelevade J. (2008), *Sarkozy, l'erreur historique*, Plon.
- Salmon C. (2007), *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, La Découverte.
- Semaine Sociale Lamy* (2008), « La flexicurité à la française », n° 1337, 21 janvier.
- Veltz P. (2000), *Le nouveau monde industriel*, édition revue et augmentée 2008, Le Débat-Gallimard.