

# *Plein emploi*

*Rapport*

*Jean Pisani-Ferry*

*Commentaires*

*Olivier Blanchard*

*Jean-Michel Charpin*

*Edmond Malinvaud*

*Compléments*

*Cédric Audenis, Nicolas Carnot, Gilbert Cette, DARES,*

*Denis Fougère, Jean-Yves Fournier, Jérôme Gautié,*

*Dominique Goux, Ronan Mahieu, Gilles Mourre,*

*Emmanuelle Nauze-Fichet, Thierry Pellet,*

*Corinne Prost et Alain Quinet*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique  
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2000 - ISBN : 2-11004731-3

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier Ministre*

*Discours d'ouverture de la séance d'installation du  
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.  
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*



## Sommaire

Introduction .....	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
Lettre de Mission du Premier ministre .....	11
Les chemins du plein emploi .....	13
<i>Jean Pisani-Ferry</i>	
<i>Commentaires</i>	
<i>Olivier Blanchard</i> .....	199
<i>Jean-Michel Charpin</i> .....	205
<i>Edmond Malinvaud</i> .....	209
<i>Compléments</i>	
A. À l'horizon 2010, la baisse anticipée de la population active pourrait ne pas avoir lieu .....	227
<i>Emmanuelle Nauze-Fichet</i>	
B. L'enrichissement du contenu en emploi de la croissance : une tentative de clarification .....	241
<i>Nicolas Carnot et Alain Quinet</i>	
C. Scénario de moyen terme 2002-2005 .....	255
<i>Cédric Audenis, Jean-Yves Fournier et Corinne Prost</i>	
D. Marché du travail à l'horizon 2010 : une projection enrichie d'hypothèses en matière de durée du travail et de politique d'emploi ...	265
<i>DARES, Mission Analyse Économique</i>	
E. Déclassement sur le marché du travail et retour au plein emploi ....	277
<i>Jérôme Gautié et Emmanuelle Nauze-Fichet</i>	
F. Les 35 heures : quels effets et quels risques ? .....	289
<i>Gilbert Cette</i>	

G. La place des CDD et des CDI dans le fonctionnement du marché du travail .....	305
<i>Dominique Goux</i>	
H. Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi .....	313
<i>Denis Fougère</i>	
I. Perspectives à moyen terme de l'emploi dans la Fonction publique de l'État et conséquences sur le marché du travail .....	341
<i>Ronan Mahieu, Gilles Mourre et Thierry Pellet</i>	
Résumé .....	351
Summary .....	361

## Introduction

Le plein emploi n'est ni un rêve ni un slogan. C'est un projet ; celui que s'étaient données les sociétés industrielles au sortir de la Seconde Guerre mondiale et, qu'en Europe du moins, elles ont laissé dépérir lorsqu'elles se sont trouvées aux prises avec les chocs extérieurs, l'inflation et les restructurations... C'est une ambition économique. Parce que le coût du sous-emploi est considérable, qu'il s'agisse du coût direct que représente la perte de revenu et de production, de ses conséquences sur les finances publiques, où encore de la perte de repère qu'induit le sous-emploi dans la gestion de la politique et du cycle économique.

Mais c'est d'abord une ambition politique, parce que l'accès à l'emploi est un élément central de notre système de valeurs et que le travail est constitutif de l'identité sociale de chacun d'entre nous. Reconquérir le plein emploi, c'est en définitive reconstruire le contrat social de la société salariale et restaurer l'égalité dans une de ses composantes fondamentales. Tout autre objectif serait un renoncement.

C'est en ces termes que Jean Pisani-Ferry résume, dans son chapitre conclusif, l'ambition que représente l'objectif de reconquérir le plein emploi, dont le présent rapport, commandé par le Premier ministre dans une lettre de mission du 9 mai 2000, trace la perspective.

### Un nouveau paysage

Les résultats obtenus au cours des trois dernières années où plus de 400 000 emplois en moyenne ont été créés chaque année, montrent qu'il n'y a pas de fatalité au chômage. Qu'une politique adéquate peut engager la France dans une baisse massive et rapide du chômage, comme d'autres pays européens l'ont fait dans les années quatre-vingt-dix et pour certains dès le milieu des années quatre-vingt<sup>(1)</sup>, et comme l'un des tout premiers rapports du CAE – le rapport « croissance et emploi » de Jean-Paul Fitoussi et Olivier Blanchard<sup>(2)</sup> – en décrivait la possibilité.

(1) Voir *Réduction du chômage, les réussites en Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 23, La Documentation Française.

(2) Rapport n° 4 publié en 1998.

400 000 emplois par an, c'est un rythme dix fois supérieur à celui des vingt années qui ont précédé et deux fois plus élevé que celui des années soixante, seule décennie du siècle où l'économie française a créé durablement des emplois. C'est un rythme que seules des circonstances exceptionnelles ont permis d'atteindre dans le passé : l'année 1969 où un record de 7 % de croissance avait été enregistré et l'année 1963, marquée par les rapatriements d'Algérie. Les années 1998, 1999 et 2000 figureront ainsi parmi les cinq meilleures performances du siècle.

Ce qui caractérise cette période, c'est que ces créations massives d'emploi se sont réalisées dans un contexte de croissance, certes élevée, mais non exceptionnelle. Le changement le plus caractéristique a concerné en effet le partage de la croissance entre l'emploi et l'augmentation des salaires individuels. Pour plus des deux tiers, la croissance bénéficie aujourd'hui à l'emploi, là où dans le passé une croissance, par ailleurs faible, ne bénéficiait pratiquement qu'à ceux qui avaient conservé un emploi. La redistribution que réalise une croissance fortement créatrice d'emplois est ainsi sans commune mesure avec celle qui pourrait résulter de la plus ambitieuse des politiques de redistribution.

Le second changement concerne le fait que les créations d'emplois et la baisse du chômage ne se sont pas limitées aux catégories les plus qualifiées ; elles ont bénéficié également aux salariés peu qualifiés ainsi qu'aux chômeurs de longue durée. La baisse du chômage a eu enfin des effets importants au-delà des bénéficiaires directs : le risque de licenciement a baissé, la fréquence du temps partiel contraint a diminué, l'emploi précaire a cessé d'augmenter et un marché du travail plus dynamique a permis à de nombreux salariés de changer de poste et, parfois, de retrouver un emploi plus compatible avec leur qualification.

### **Un objectif qui appelle une politique ambitieuse**

Revenir au plein emploi ne signifie pas seulement réduire le chômage, mais aussi inverser la tendance à la baisse des taux d'activité aux deux extrémités de la vie active. En raison du chômage, les jeunes ont tardé à entrer dans la vie active et les départs anticipés à la retraite ont réduit très fortement les taux d'activité au-delà de 55 ans. Le retour au plein emploi devrait changer profondément les perspectives d'augmentation de la population active, résultant de la simple prise en compte des tendances démographiques. Alors qu'il suffirait, selon les projections usuelles, de créer 160 000 emplois par an pour atteindre un chômage inférieur à 5 % en 2010, la prise en compte des tendances récentes à la remontée des taux d'activité conduit à relever ce seuil à 200 000. Une forte remontée des taux d'activité nécessiterait entre 300 000 et 400 000 créations d'emploi par an au cours de la décennie.

À rebours de ce que suggère une vision malthusienne, cette évolution ne constitue pas un handicap. La réduction du sous-emploi accumulé en deux décennies va en effet bien au-delà des seuls chiffres du chômage. La hausse

du taux d'activité qui en résulte constitue un formidable avantage, notamment pour l'équilibre des systèmes de retraites et des comptes sociaux au cours de la décennie. Contrairement à une opinion souvent répandue, le retour à un véritable plein emploi ne résultera pas de l'arrêt de la progression de la population active, mais du maintien d'une politique ambitieuse de création d'emploi dans les dix ans à venir.

### **Des contraintes qui changent de nature**

Du fait des résultats obtenus en matière de création d'emploi et de résorption du déficit de demande, les problèmes à résoudre vont progressivement changer de nature. La lutte contre les composantes structurelles du chômage va prendre plus d'importance, au fur et à mesure que l'économie avancera dans la baisse du chômage.

Le rapport de Jean Pisani-Ferry considère que les politiques d'enrichissement de la croissance en emploi à travers la baisse des cotisations sociales, la réduction du temps de travail et les emplois jeunes vont devoir, à terme, céder progressivement la place à des politiques stimulant l'offre potentielle afin de générer une accélération des gains tendanciels de productivité. Jean-Michel Charpin note toutefois dans son commentaire qu'il ne faut pas abandonner de façon trop précoce les politiques d'enrichissement de la croissance en emploi.

Retrouver le plein emploi suppose une croissance forte, supérieure à celle de nos partenaires dont la démographie est moins dynamique. Cette croissance forte nécessite le maintien d'un *policy mix* favorable, mais aussi une politique active de l'offre à travers l'innovation, l'investissement et la formation.

Dans le nouveau contexte de fortes créations d'emploi, des dispositifs qui, hier étaient des palliatifs de l'impuissance des politiques économiques à aborder le chômage du bon côté, c'est-à-dire par la création d'emploi, retrouvent tout leur sens. La formation professionnelle et, plus encore, la formation tout au long de la vie, redevient un enjeu majeur. Il devient également possible de mettre fin aux subventions publiques à des politiques de mise à l'écart des travailleurs âgés pour inverser la tendance à la baisse des taux d'activité au-delà de 55 ans, héritage de deux décennies de chômage de masse, totalement contradictoire avec l'augmentation de l'espérance de vie.

Enfin il faut faire en sorte que le travail paye. Quand les créations d'emploi étaient faibles, le problème de la rémunération du passage du RMI à l'activité n'était pas déterminant. Le RMI pouvait se contenter d'être un « revenu minimum », évitant que l'exclusion du marché du travail ne conduise à la grande pauvreté. Dans une économie qui crée massivement des emplois, il devient aberrant que la disparition d'allocations sous condition de ressources conduise, de fait, à « taxer » de façon prohibitive les revenus du travail au bas de l'échelle des revenus. La réforme de la taxe d'habitation et des aides personnelles au logement, l'allongement de la période d'intéres-

sement qui permet de cumuler un salaire et des prestations sociales, enfin la réduction de la CSG sur les bas salaires constituent une incontestable avancée, même si l'auteur du rapport regrette, s'agissant de cette dernière mesure, qu'une réforme reposant sur un crédit d'impôt ne lui ait pas été préférée.

L'auteur souligne que les priorités de la politique de l'emploi vont devoir être redéfinies dans les années qui viennent. Les programmes devront être de plus en plus centrés sur l'insertion des personnes défavorisées et l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi devrait avoir priorité sur les dispositifs ciblés.

Le rapport est commenté par Olivier Blanchard, Jean Michel Charpin et Edmond Malinvaud. Tous trois partagent le point de vue de l'auteur sur le rôle progressif que devront prendre des politiques structurelles dans les prochaines étapes d'une politique de retour au plein emploi. Ils partagent également le point de vue de l'auteur sur les avantages d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité pour accroître la rémunération du travail relativement aux revenus d'assistance. Jean-Michel Charpin souligne toutefois les réserves qu'a suscitées cette proposition chez beaucoup d'acteurs sociaux, en raison notamment de l'incitation au temps partiel qui lui était liée. Il estime qu'il faudrait clarifier la place du temps partiel par rapport à la référence au temps plein et suggère enfin d'approfondir la réflexion sur la sécurisation des parcours professionnels. Olivier Blanchard considère que le taux de croissance requis pour abaisser le chômage au-dessous de 5 % se situe entre 3 % (si l'horizon est 2010) et 4,5 % (si l'horizon est 2005). Dans les deux cas, le taux de chômage d'équilibre doit diminuer et le taux de chômage effectif doit suivre au plus près. Ceci suppose, pour le premier, des réformes structurelles, et, pour le second, une demande dynamique. Il souligne enfin la nécessité d'accroître les flux d'entrée et de sortie du marché du travail en simplifiant la législation sur la protection de l'emploi.

Tout en soulignant l'importance des réformes structurelles dans une stratégie de retour au plein emploi, Edmond Malinvaud, doute que l'on puisse utiliser efficacement le concept de chômage structurel pour l'orientation de la politique économique. Il souligne l'évolution apparue dans la notion de réforme structurelle, notamment dans les travaux de l'OCDE, passant d'un accent excessif sur la flexibilité à des considérations sur la rémunération du travail intégrant la notion d'équité. S'il souscrit très largement à la tonalité du rapport sur les finalités économiques et sociales du plein emploi, il est en revanche plus inquiet sur les risques d'inflation à moyen terme

Le rapport préliminaire a été discuté à la séance du 14 septembre 2000 du Conseil d'Analyse Économique, puis, en présence du Premier ministre, le 21 septembre 2000.

*Pierre-Alain Muet*

*Conseiller auprès du Premier Ministre  
Professeur à l'École Polytechnique*

*Le Premier Ministre*

№ 1 6 5 7 7,

Paris, le 9 mai 2000

Monsieur le Professeur,

Depuis juin 1997, le Gouvernement a donné priorité à la croissance et à l'emploi. Les résultats obtenus en matière de création d'emplois et de baisse du chômage rendent aujourd'hui plausible la reconquête du plein emploi d'ici la fin de la décennie. C'est l'ambition du Gouvernement, et l'Union européenne s'est donnée un objectif voisin.

La stratégie que nous avons mise en œuvre depuis bientôt trois ans a reposé sur la combinaison d'une politique de croissance économique et d'une politique d'enrichissement du contenu en emploi de cette croissance. Elle s'est, d'emblée, inscrite dans le cadre d'une volonté européenne, avec en particulier l'accent mis sur la coordination des politiques économiques. Tout pousse à penser que ces différentes composantes de notre stratégie devront demeurer pour les années à venir.

Mais la situation de l'économie française évolue au fur et à mesure que la croissance s'affirme, que l'emploi progresse, et qu'apparaissent ici ou là des difficultés de recrutement. La création de l'euro renforce par ailleurs l'interdépendance entre les politiques nationales, alors même que certains de nos partenaires se situent désormais au voisinage immédiat du plein emploi. Ces évolutions doivent conduire à réexaminer, dans une perspective de moyen terme, l'articulation entre les différents volets de notre stratégie pour l'emploi et le choix des instruments qui devront être mobilisés pour maintenir l'économie française sur un sentier de croissance vigoureuse et fortement créatrice d'emplois.

Dans cette perspective, je souhaite que vous conduisiez, dans le cadre du Conseil d'analyse économique, une réflexion sur les conditions économiques du retour au plein emploi. Vous vous attacherez en particulier à analyser :

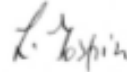
- la signification et le contenu de la notion de plein emploi dans les économies modernes ;
- les facteurs sous-jacents aux évolutions récentes de la croissance et de l'emploi ;
- l'horizon vraisemblable d'un retour au plein emploi ;
- les obstacles potentiels sur cette voie, qu'ils soient de nature macro-économique ou structurelle ;
- les implications de l'évolution du contexte européen, en particulier dans le cadre de l'union économique et monétaire.

Sur la base de cette analyse, vous formulerez des recommandations pour la stratégie de retour au plein emploi.

Votre rapport me sera remis dans le courant de l'été, après avoir fait l'objet d'un examen par le Conseil d'analyse économique. Pour conduire cette réflexion, vous pourrez vous appuyer sur les services administratifs compétents et procéder aux consultations qui vous apparaîtront utiles.

Je vous prie de croire, Monsieur le Professeur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Cordialement à vous,*



---

Lionel JOSPIN

Monsieur Jean PISANI-FERRY  
Conseil d'Analyse Économique  
Hôtel de Broglie  
35, rue Saint-Dominique  
75700 PARIS

# Les chemins du plein emploi

**Jean Pisani-Ferry**

*Conseil d'Analyse Économique*

## Avant-propos

Pour répondre à la mission qui m'a été confiée par le Premier ministre, ce rapport traite d'un sujet très vaste. La perspective du plein emploi pose en effet bien d'autres questions que celles auxquelles une approche économique permet de proposer des réponses : c'est, au sens plein, une question de société. Dans le champ économique lui-même, elle ne peut être abordée sous le seul angle du marché du travail, ou plutôt elle ne doit pas l'être, car elle renvoie tout autant à des questions macroéconomiques. Enfin, il serait aujourd'hui très insuffisant de ne l'examiner que dans un cadre national, en ignorant le contexte nouveau créé par l'union monétaire en Europe.

La tentation était donc d'aborder beaucoup de questions, de plusieurs manières différentes, au risque de verser dans le pointillisme incompétent. Je n'évite sans doute pas toujours cet écueil. Mais j'ai essayé de discipliner mon approche du sujet. L'angle d'attaque retenu est économique, ce qui correspond à la commande qui m'était faite, mais est certainement réducteur pour ceux qui envisagent la question à partir d'un autre point de vue. Et les questions que j'ai privilégiées sont celles qui m'ont paru les plus directement en relation avec l'objet du rapport : pour l'essentiel, celles qui tiennent à la macroéconomie et au marché du travail.

Ces choix m'ont conduit à ne traiter qu'allusivement certaines dimensions importantes du sujet. Par exemple, des questions comme la création d'entreprise, ou la formation, auraient mérité d'être approfondies. Les transformations qualitatives de l'emploi, et leurs implications pour la protection sociale, auraient également mérité de plus longs développements. Mais mieux valait laisser ces dimensions de côté que de les aborder de manière superficielle ou inexacte.

Sur la base de ces choix, le rapport s'organise en trois parties et cinq chapitres.

La première partie, qui propose un cadrage des enjeux du plein emploi, s'organise autour de deux interrogations : comment expliquer que l'économie française ait récemment créé autant d'emplois, et quels en ont été les effets (chapitre 1) ; comment définir le plein emploi dans les économies contemporaines, et comment mesurer la distance qui nous en sépare (chapitre 2).

La deuxième partie, analytique, se compose aussi de deux chapitres. Le chapitre 3 porte sur les questions macroéconomiques, c'est-à-dire sur les conditions d'une croissance forte et durable, créatrice d'emplois. Il aborde notamment les questions du chômage structurel et de l'évolution du contenu en emplois de la croissance, et explicite les conditions d'une croissance française soutenue au sein de la zone euro. Le chapitre 4 est consacré à ce que les économistes appellent le marché du travail. Il traite en particulier de trois questions : l'inactivité, l'équilibre entre offre et demande de travail pour les différentes qualifications, et le fonctionnement du marché du travail.

Enfin le chapitre 5, auquel se résume la troisième partie, tire les conséquences de ces analyses pour la politique économique et la politique de l'emploi.

Ce document fait une place importante aux comparaisons internationales, et il y est notamment souvent question des États-Unis et des Pays-Bas. Le choix de ces deux exemples ne doit rien à une attirance particulière pour l'un ou l'autre de leurs modèles de société. Simplement, ces deux pays ont, au cours des dernières années, enregistré des résultats remarquables en matière de chômage et d'emploi : les États-Unis ont retrouvé le plein emploi et les Pays-Bas s'en sont beaucoup approchés. En outre, les États-Unis sont pour toutes les économies industrielles une référence incontournable, dont il est loisible de se distancier mais qu'on ne peut ignorer. Et parmi toutes celles des pays de la zone euro, l'expérience néerlandaise est certainement la plus riche d'enseignements pour la France, parce que les Pays-Bas offrent l'exemple d'un pays européen qui, après avoir connu un chômage massif, a progressivement retrouvé le chemin du plein emploi sans mettre en cause les fondements de son modèle social. C'est pourquoi ce rapport prend souvent appui sur l'analyse de ces deux expériences<sup>(\*)</sup>.

---

(\*) Je souhaite remercier Sammy van Tuill, conseiller financier à la représentation néerlandaise à Bruxelles, Jean-Claude Milleron, conseiller financier à Washington, et Xavier Bonnet, attaché financier, qui ont organisé deux missions à La Haye et Washington dans le cadre de la préparation de ce rapport.

J'ai bénéficié pour l'élaboration de ce rapport du concours d'un groupe de travail qui s'est réuni au Conseil d'Analyse Économique à partir de mai 2000. Je tiens à remercier les institutions et administrations (Banque de France, DARES, DP, DREES, INSEE et OCDE) qui, sans être évidemment en rien engagées par les conclusions de ce travail, se sont associées à sa préparation : je les ai beaucoup sollicitées. Je veux aussi remercier les chercheurs qui ont participé à ces travaux (Loïc Cadiou, Denis Fougère, Jérôme Gautié, Francis Kramarz, Gilles Saint-Paul et Xavier Timbeau), les experts ou personnalités que j'ai auditionnés, dont on trouvera la liste en annexe 2, et ceux de mes collègues du Conseil d'Analyse Économique qui se sont associés à ma réflexion, avec une mention toute particulière pour Gilbert Cette qui s'y est joint de bout en bout, et auquel ce rapport doit beaucoup, ainsi que pour Joël Maurice qui a été un lecteur sagace, et Sylvie Hel-Thelie qui a assuré le secrétariat du groupe de travail. Je veux également dire ma gratitude à mes trois discutants, Olivier Blanchard, Jean-Michel Charpin et Edmond Malinvaud, dont les observations sur sa première version m'ont permis, je crois, d'améliorer ce rapport, aux membres du Conseil qui ont participé aux discussions des 14 et 21 septembre, et à ceux qui ont bien voulu lire et critiquer les versions antérieures de ce texte, notamment Paul Champsaur, Jérôme Gautié, Alain Gubian, Hélène de Largentaye, Lucile Olier, Alain Quinet, Christian Sautter, Jean-Luc Tavernier, Nicolas Théry et Patrick Venturini, et enfin à Christine Carl, qui a assuré avec virtuosité la mise en forme de cet ensemble. Il va de soi, cependant, que je reste seul responsable des opinions qui sont exprimées dans ce rapport et des erreurs qu'il pourrait comporter.

Neuf compléments sont publiés conjointement au rapport, qui apportent des éclairages précis sur certains aspects de la question du plein emploi.

*Jean Pisani-Ferry*



PREMIÈRE PARTIE

## **CADRAGES**



## Une rupture bienvenue

Il y a trois ans, la question du plein emploi ne se posait pas : contenir l'accroissement du chômage, commencer d'inverser son évolution apparaissaient alors comme ambitieux. S'il est aujourd'hui possible de formuler cet objectif, de réfléchir aux conditions requises pour l'atteindre, et de l'envisager à l'horizon de la décennie, c'est parce que les résultats obtenus depuis trois ans marquent une rupture historique dans le rythme de création d'emplois. Rupture non seulement au regard des années quatre-vingt-dix, mais en comparaison des performances de longue période de l'économie française. C'est à l'analyse de ces évolutions qu'est consacré le présent chapitre. Il commence par un survol des créations d'emploi, et se poursuit par une analyse des facteurs sous-jacents à cette performance, puis par un examen des questions de répartition et de qualité des emplois. La dernière partie évoque les zones d'ombre qui demeurent.

### Des créations d'emplois sans précédent en France

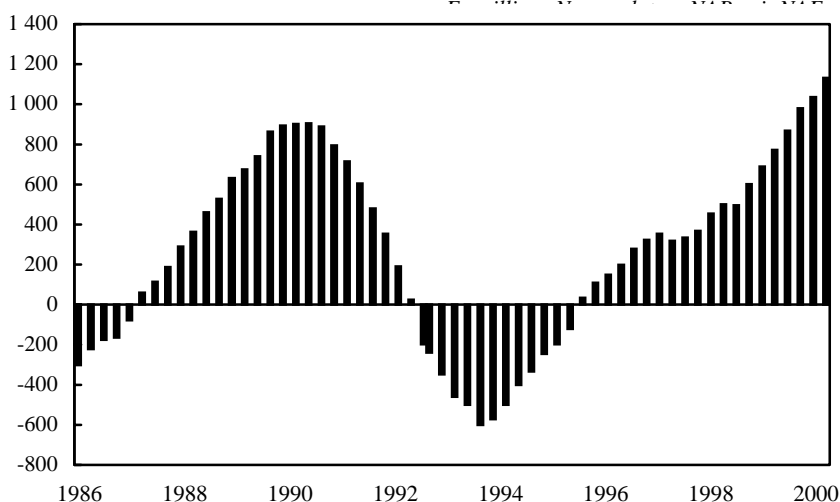
De septembre 1997 à septembre 2000, l'économie française a créé un peu plus d'un million cent mille d'emplois salariés marchands non agricoles. C'est, sur une période de trois ans, un record : ce chiffre est nettement supérieur à ceux qui avaient été enregistrés, dans un contexte de très forte croissance, à la fin des années quatre-vingt ou juste avant le premier choc pétrolier.

Appréciée en référence à une période plus longue, la performance récente est tout aussi impressionnante. Au cours du siècle, l'emploi<sup>(1)</sup> a plus souvent stagné que progressé. En 1946, et en 1959 encore, il est sensiblement au même niveau qu'en 1901 (graphique 2) : en plus d'un demi-siècle, la France a engagé la transition d'une économie rurale vers une économie d'industrie et de services, elle a connu un exode massif des campagnes vers les villes et créé deux millions et demi d'emplois non agricoles, mais le niveau total de l'emploi n'a pas varié. C'est seulement dans les années soixante, bien après le début des « trente glorieuses », que s'engage une dynamique soutenue, grâce à laquelle 2 300 000 postes de travail sont créés entre 1960

(1) Il s'agit ici de l'emploi total, y compris l'emploi non salarié, l'emploi non marchand et l'emploi agricole.

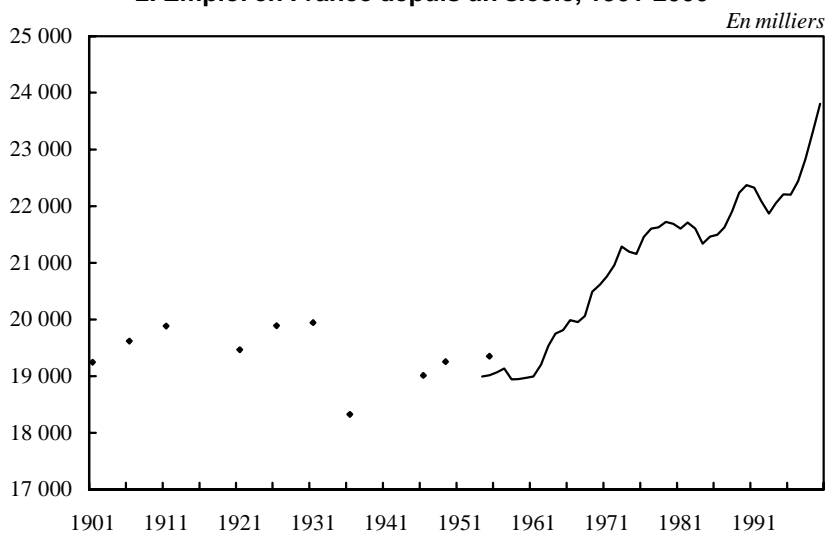
et 1973. Puis la cassure du rythme de croissance consécutive au premier choc pétrolier met fin à cette progression, l'emploi progresse de moins d'un million entre 1974 et 1996 : à peine plus de 40 000 par an. À l'instar d'autres économies européennes, l'économie française semble alors être devenue, ou plutôt redevenue, incapable de créer des emplois.

### 1. Emploi salarié marchand, 1986-2000 : glissement sur trois ans



Source : INSEE.

### 2. Emploi en France depuis un siècle, 1901-2000

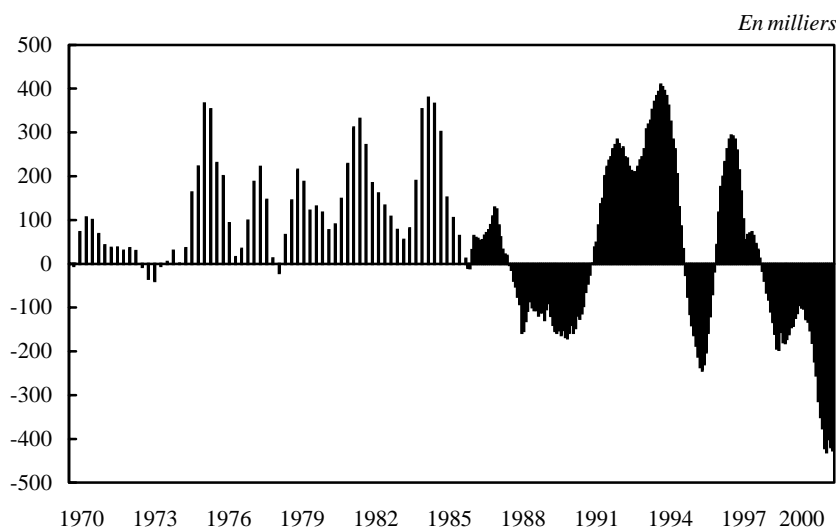


Sources : Marchand-Thélot, INSEE, et prévisions INSEE.

Avec environ 1 600 000 emplois en quatre ans<sup>(2)</sup>, les dernières années du siècle marquent une forte rupture : le rythme est deux fois plus élevé que dans les années soixante, dix fois plus qu'au cours de la période 1974-1996. Si bien qu'au palmarès des créations d'emplois du siècle, l'année 2000 viendra en tête avec, sans doute, de l'ordre de 500 000 emplois, suivie de 1999 (480 000), 1969 (430 000), 1998 (390 000) et 1963 (330 000)<sup>(3)</sup>.

L'ampleur de la décrue du chômage est également sans précédent. Depuis le début des années soixante-dix, son évolution appréciée sur un an a presque toujours été défavorable, sauf au cours de deux épisodes (graphique 3) : à la fin des années quatre-vingt et, brièvement, en 1994-1995. La litanie des chiffres en hausse n'a pas peu contribué à ancrer l'idée que le mal était inéluctable. Depuis 1997, le chômage est quasi continûment en baisse, de manière plus durable et surtout plus nette qu'au cours des épisodes antérieurs : de juin 1997 à septembre 2000, le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) a baissé de 745 000 unités, soit en moyenne d'un point par an, alors qu'à la fin des années quatre-vingt, il n'avait au total baissé que de 425 000.

### 3. Variation du chômage sur douze mois, 1970-2000



Source : INSEE. Séries trimestrielles jusqu'en 1986, mensuelles après.

(2) Du début 1997 à la fin 2000. On se fonde ici sur les prévisions pour 2000 publiées par l'INSEE en octobre 2000.

(3) Les années 1963 et 1969 sont, bien sûr, particulières. La première est celle du retour des rapatriés d'Algérie ; la seconde, celle de l'après-mai 1968 et de la dévaluation.

Remarquable au regard des résultats passés, la performance est un peu moins exceptionnelle en comparaison internationale : au cours des années récentes, l'Espagne ou les Pays-Bas ont créé des emplois à un rythme supérieur à 3 % l'an, et l'Espagne ou l'Irlande, qui partaient il est vrai de bien plus haut que la France, ont fait baisser le chômage de deux points par an en moyenne. Mais avec 2 % en 1999 et plus de 2 % prévus pour l'année 2000 selon l'OCDE<sup>(4)</sup>, la croissance de l'emploi en France est plus qu'honorable. Elle est nettement supérieure à la performance du Royaume-Uni (1,0 et 0,9 %) ou de l'Allemagne (0,3 et 0,5 %), et se situe au niveau des meilleurs résultats américains de ces dix dernières années. Quant au rythme de baisse du chômage, il est comparable à celui des Pays-Bas (un point par an) et sensiblement plus rapide qu'aux États-Unis (un demi-point par an au cours du dernier cycle). Globalement, les rythmes actuels de création d'emplois et de baisse du chômage en France restent donc inférieurs à ceux des économies encore en phase de rattrapage, mais ils sont comparables à ceux qu'ont enregistré des pays industriels avancés au cours de leur retour vers le plein emploi.

Quelle que soit la manière dont ils sont appréciés, les résultats obtenus ces dernières années en matière d'emploi marquent donc une franche rupture par rapport aux tendances du dernier quart de siècle. Ils dépassent même ceux qui avaient été enregistrés au cours des périodes de forte croissance du passé. Ils expliquent pour l'essentiel que l'indicateur de confiance des ménages ait pu, en 1999-2000, dépasser, et de loin, ses maxima historiques. Ils prêtent crédibilité à l'idée que l'économie française s'est enfin engagée sur un nouveau sentier, dont l'aboutissement pourrait être le plein emploi.

## Les facteurs de la création d'emploi

Quelles sont les raisons de cette performance ? La croissance, d'abord, et l'enrichissement de son contenu en emplois, ensuite.

### La croissance

Le premier et le plus incontestable des facteurs de redressement de l'emploi est évidemment le retour de la croissance après une longue phase d'atonie. De 1991 à 1996, la croissance française a constamment été inférieure aux estimations courantes de la croissance potentielle<sup>(5)</sup> (de l'ordre de 2,3 % l'an, si l'on retient les évaluations du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) et au total, l'économie accuse à la fin de cette période un retard cumulé de croissance (*output gap*) que les évaluations

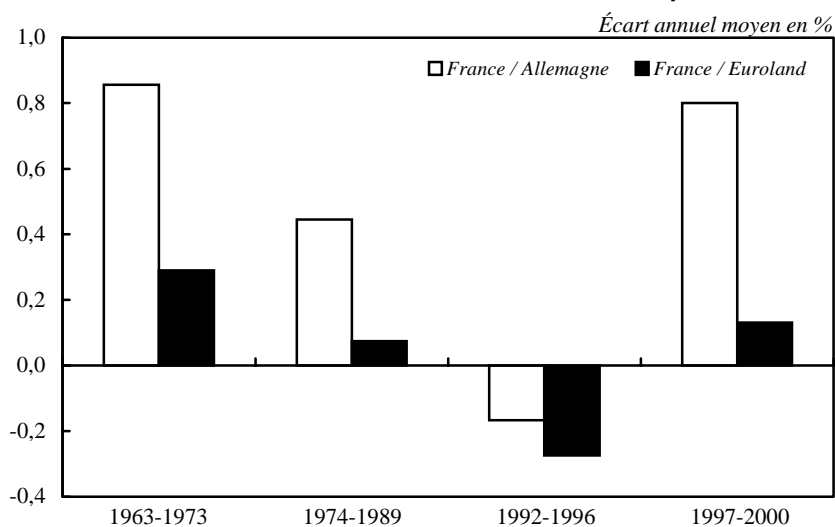
(4) Prévisions de juin 2000, publiées dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*.

(5) La croissance potentielle est la croissance soutenable à moyen terme dans une situation de chômage constant et d'accumulation du capital équilibrée. Son rythme est égal à la somme de la croissance de la population active et de la croissance de la productivité du travail. L'écart de production (*output gap*) se définit comme l'écart entre la production effective et la production potentielle. Cette et Delessy (1997) présentent un panorama récent des travaux sur la croissance potentielle et l'écart de production.

prudentes des organisations internationales situent entre 2,5 points (OCDE) et 3,3 points (FMI), et la Direction de la Prévision aux alentours de 4 points<sup>(6)</sup>.

Les raisons de cette stagnation ont à l'époque fait l'objet de débats. Le recul du temps, et les résultats enregistrés depuis 1997, permettent aujourd'hui d'affirmer que la cause essentielle de cette contre-performance a été le choc de demande négatif qu'ont subi les économies de ce qui constitue aujourd'hui la zone euro, d'abord sous l'effet conjugué d'une forte hausse des taux d'intérêt réels et de l'impact sur l'investissement des incertitudes affectant la construction monétaire européenne, puis sous celui d'importants ajustements budgétaires simultanés. La détente monétaire et la baisse des taux longs intervenues à partir de 1996, après que le processus d'unification monétaire eut retrouvé sa crédibilité, puis l'achèvement du processus d'assainissement budgétaire à marche forcée en vue d'atteindre les 3 % de Maastricht, et la fixation de taux de change irrévocables, ont permis que se déploie une reprise longtemps contenue. Dans ce contexte favorable, l'économie française a fait mieux que la zone euro prise dans son ensemble, et a notamment enregistré une croissance très supérieure à celle de l'Allemagne (graphique 4), inversant ainsi la tendance des deux dernières décennies à une dégradation de sa croissance relative. Comme l'ont souligné les organisations internationales, cela s'explique par la conjonction de conditions structurelles favorables à une reprise de la croissance (bonne compétitivité, potentiel de rattrapage de la consommation et de l'investissement) et d'une politique économique qui a misé sur la création d'emploi, la consommation des ménages et plus largement le développement de la demande intérieure.

#### 4. Écarts de croissance du PIB entre la France et ses partenaires



Sources : OCDE et prévisions INSEE et MINEFI. la période de l'unification allemande est exclue de la comparaison.

(6) Voir les perspectives économiques de l'OCDE, le *World Economic Outlook* du FMI, et Direction de la Prévision (1998).

L'impact sur l'emploi du redressement de la croissance peut être apprécié en comparant les périodes 1991-1996 et 1997-2000. La croissance moyenne a été de 1,1 % au cours de la première, on peut l'évaluer à 2,8 % pour la seconde, soit un écart de 1,7 point. En supposant une élasticité unitaire de l'emploi marchand au PIB, sous l'hypothèse que la productivité est indépendante du rythme de croissance, et que l'emploi public est indépendant de la conjoncture (ce qui est presque vrai), le redressement de la croissance aurait conduit à 240 000 créations d'emplois supplémentaires par an au cours de la seconde période, pour un écart total de 440 000. Ce calcul est, bien sûr, très approximatif, notamment parce qu'à court terme, l'élasticité des effectifs à la croissance est inférieure à l'unité. Il a cependant le mérite d'indiquer que les créations d'emploi de ces dernières années s'expliquent pour moitié environ par le redressement d'ensemble de l'économie. La leçon est banale, elle vaut cependant d'être répétée : il n'est pas de politique de l'emploi qui puisse réussir si le réglage macroéconomique est déficient. Le succès de ces dernières années est d'abord celui de la politique macroéconomique qui, en France et plus largement en Europe, a permis le retour de la croissance.

### **L'enrichissement du contenu en emplois de la croissance**

Dans une perspective plus longue, cependant, ce type d'explication est insuffisant : la reprise, seule, ne peut expliquer que l'économie française ait créé davantage d'emplois au cours des dernières années que dans les années soixante, où la croissance était deux fois plus forte, ou à la fin des années quatre-vingt, où elle était de près d'un point plus élevée. Il faut, pour en rendre compte, faire intervenir le contenu en emplois de la croissance.

#### *Qu'est-ce qu'une croissance riche en emplois ?*

Il est aujourd'hui admis que la croissance est actuellement « plus riche en emplois » que par le passé. Cette notion qui est devenue d'usage courant ne va cependant pas de soi. Pour un économiste, le contenu en emplois de la croissance n'est en effet rien d'autre que l'inverse de la productivité par tête du travail : mécaniquement, un même rythme de croissance associé à un rythme plus faible de progression de la productivité se traduit par de plus fortes créations d'emplois.

Le problème est précisément que le raisonnement mécanique est trompeur. Pour pouvoir créer des emplois en freinant les gains de productivité, il faut en effet que deux conditions soient réunies : d'abord, que la production soit déterminée par la demande, ce qui peut être vrai à court terme, mais n'est pas l'hypothèse généralement faite en économie de la croissance, et ne se vérifie pas dans le long terme ; il faut ensuite qu'un ralentissement des gains de productivité s'accompagne d'un ralentissement parallèle des aspirations salariales, faute de quoi l'effet en serait à la fois une hausse du chômage structurel et une appréciation du taux de change réel (encadré 1), c'est-à-dire, *in fine*, une baisse de l'emploi ; cette hypothèse est, elle, géné-

ralement vérifiée à long terme, parce que les aspirations salariales finissent par s'ajuster, mais elle fait question à court terme. En outre, quand bien même ces deux conditions seraient réunies, il ne va pas de soi qu'une politique qui conduirait à réduire la productivité et les revenus des individus employés, afin de créer du travail pour les chômeurs, serait collectivement préférable à d'autres options (par exemple, le maintien de gains de productivité élevés accompagné d'une redistribution de revenu en faveur des chômeurs). La productivité est enfin ce qui détermine, dans le long terme, le niveau de vie et la qualité de l'emploi, et l'expérience américaine récente, où se conjuguent croissance, gains de productivité, et réduction du chômage, montre qu'une économie productive peut aussi être une économie fortement créatrice d'emplois. Au total, on tient généralement un ralentissement des gains de productivité pour une mauvaise nouvelle, à la fois pour la croissance, pour la progression des revenus et, le plus souvent, pour l'emploi.

Il est cependant des circonstances où l'accélération de la productivité n'est pas bienvenue. Un exemple bien connu est celui des économies dont la monnaie connaît une phase de surévaluation. L'effet en est généralement la disparition des entreprises les moins efficaces, ce qui augmente mécaniquement la productivité, mais réduit simultanément la production – au moins tant que les travailleurs et les capitaux ainsi « libérés » n'ont pas trouvé à se réemployer ailleurs. Aucune entreprise n'a en réalité fait de progrès dans la combinaison des facteurs de production, aucune ne bénéficie d'un nouveau progrès technique, mais l'élimination des moins performantes a fait monter la moyenne. Le bénéfice de ce supplément de productivité est en fait négatif<sup>(7)</sup>. Symétriquement, réinsérer dans la production des travailleurs à faible qualification qui s'en trouvaient exclus, par exemple en suscitant la création de nouvelles activités très intensives en travail peu qualifié, peut en apparence réduire la productivité. Mais de la même manière, aucune entreprise n'a vu sa productivité baisser, et si les nouveaux emplois créés sont économiquement viables, cette perte statistique de productivité est en réalité un gain en termes de production et d'emploi.

Un certain nombre de politiques peuvent également exercer des effets favorables sur l'emploi via des mécanismes qui peuvent être assimilés à un enrichissement en emplois de la croissance. Il en va ainsi de la substitution de personnes aux heures – par le développement du temps partiel ou la réduction collective de la durée du travail, de la substitution de travail peu qualifié à du travail qualifié (ou à un ensemble travail qualifié + capital) – par la modification de leurs coûts relatifs, et de la substitution de travail au capital – par la même méthode, sous la condition que ces substitutions s'opèrent de sorte que le coût unitaire de production ne s'en trouve pas accru.

---

(7) L'élimination des moins performants au bénéfice des plus efficaces est une des modalités du progrès dans les économies capitalistes. Lorsque cette élimination provient d'une appréciation excessive de la monnaie, elle va cependant au delà de ce que nécessite la marche normale du progrès technique.

### 1. Le contenu en emplois de la croissance<sup>(1)</sup>

Les théories de la croissance, dont l'horizon est le moyen-long terme, retiennent généralement une hypothèse de plein emploi (ou de taux de chômage constant). Dans ce cadre, l'évolution de l'emploi  $N$  est déterminée par le taux de croissance de la population active  $L$ , et celle de la production  $Y$  par les croissances de l'emploi et de la productivité du travail par tête. Cette dernière variable évolue en fonction du progrès technique dans les économies en régime de croissance équilibrée, elle peut croître plus rapidement dans les économies en rattrapage dont le stock de capital humain ou matériel est inférieur à l'optimum (problématique de la convergence). Formellement<sup>(2)</sup> :

$$[1] \quad \hat{Y} = \alpha \hat{K} + (1 - \alpha) \hat{N} + \gamma$$

$$[2] \quad \hat{K} = \hat{Y}$$

$$[3] \quad \hat{N} = \hat{L} = n \quad \text{d'où}$$

$$[4] \quad \hat{Y} = n + \pi = n + \frac{\gamma}{1 - \alpha}$$

Dans ce cadre, réduire les rythmes de croissance du progrès technique  $\gamma$  et de la productivité du travail  $\pi$  n'a d'autre effet que de réduire la croissance de la production et du revenu. L'emploi ne s'en trouve en rien amélioré. Il peut même être affecté négativement si le ralentissement des gains de productivité augmente le chômage structurel, en raison d'une incompatibilité entre les aspirations salariales et le rythme de croissance de la productivité. Par exemple, avec une courbe de Phillips standard :

$$[5] \quad \hat{w} = \Phi(L) \hat{p} + \sigma - \eta U$$

et une équation de prix :

$$[6] \quad \hat{p} = \hat{w} - \pi$$

le chômage structurel (taux de chômage n'accéléral pas l'inflation ou *NAIRU*, correspondant à la solution de long terme de ce système d'équations) est :

$$[7] \quad \bar{U} = \frac{\sigma - \pi}{\eta}$$

Une baisse de  $\pi$  induit une hausse de  $\bar{U}$ , donc une baisse de l'emploi.

Les analyses empiriques sur longue période confirment l'absence de toute corrélation négative entre emploi et productivité.

Supposons cependant maintenant que des chocs ont écarté l'économie de son sentier de croissance de long terme au taux  $n + \gamma / (1 - \alpha)$  ; par exemple, qu'un choc d'offre négatif a accru le salaire réel, induisant une substitution accrue de capital au travail, un ralentissement de la croissance et l'apparition d'un chômage durable. Corriger ce déséquilibre en ralentissant temporairement la substitution capital-travail, par exemple en réduisant les prélèvements sur le

(1) Cet encadré s'appuie sur le complément B à ce rapport préparé par Nicolas Carnot et Alain Quinet.

(2) On suppose ici une fonction de production Cobb-Douglas.

travail et donc son coût, n'affecte pas la productivité globale des facteurs  $\gamma$ , mais ralentit la croissance de la productivité du travail car :

$$[8] \quad \hat{Y} - \hat{N} = \gamma + \alpha(\hat{K} - \hat{N})$$

Il y a alors enrichissement de la croissance en emplois (qui vient après un appauvrissement et le corrige), sans que cela implique un ralentissement des gains de productivité totale des facteurs. Cet enrichissement peut durer tant que le capital par tête est inférieur à sa valeur d'équilibre. Mais il est nécessairement *temporaire* ; une fois le déséquilibre corrigé, l'économie doit revenir sur son sentier de croissance de moyen-long terme.

L'équation [8] peut être utilisée pour analyser la croissance de la productivité. Il faut, en pratique, tenir compte de l'incidence de la durée du travail, ce qui conduit à faire apparaître trois contributions à la croissance de la productivité par tête ; productivité globale des facteurs (PGF), substitution capital-travail, et durée du travail<sup>(3)</sup> ;

$$[9] \quad \hat{Y} - \hat{N} = \gamma + \alpha(\hat{K} - \hat{H}) + \hat{D}$$

où  $H$  désigne le volume d'heures ouvrées et  $D$  la durée totale du travail (y compris les effets des heures supplémentaires et du temps partiel), avec donc  $H = ND$ .

#### Contributions à la croissance annuelle de la productivité par tête (France, 1980-1999)

	Productivité par tête	PGF ( $\gamma$ )	Substitution capital-travail	Durée du travail	Correction du cycle
1980-1990	2,5	1,3	1,5	- 0,4	0,1
1991-1999	1,5	1,0	1,0	- 0,4	- 0,1
Écart	- 0,9	- 0,3	- 0,5	—	- 0,2

Source : Direction de la Prévision.

Cette décomposition<sup>(4)</sup> suggère que le ralentissement de la productivité par tête entre les années quatre-vingt et les années quatre-vingt-dix s'expliqueraient pour un tiers par celui de la PGF et pour deux tiers par une moindre substitution capital-travail.

Faut-il y voir, au delà d'un ralentissement temporaire de la substitution capital-travail, un facteur permanent de ralentissement de la croissance française ? Ce n'est pas exclu, mais pas non plus certain. Il faut tenir compte de ce que la mesure de l'input en travail n'étant pas pondérée par la qualité, la substitution de travail non qualifié à l'agrégat travail qualifié-capital sous l'effet des allègements de cotisations sociales apparaît ici comme un ralentissement de la PGF. De même, la création d'emplois de service dont le niveau de productivité est inférieur à la moyenne donne lieu à un effet de composition qui ralentit temporairement la croissance apparente de la PGF.

(3) On néglige ici la durée d'utilisation des équipements.

(4) La décomposition inclut une correction du cycle pour tenir compte du fait que les périodes considérées ne correspondent pas à un cycle complet.

De manière plus générale, il est possible de montrer que lorsque l'économie est initialement dans une situation de déséquilibre, des politiques qui réduisent la productivité par tête en maintenant inchangée la productivité globale des facteurs permettent d'abaisser temporairement le seuil de création d'emplois sans mettre en cause le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie (encadré 1 et complément B). À long terme, ces politiques n'affectent pas le taux de croissance de la productivité par tête. Mais dans l'intervalle, elles ont pour effet d'enrichir le contenu en emplois de la croissance.

### *Pourquoi la croissance française est devenue plus riche en emplois*

Pourquoi la croissance française est-elle aujourd'hui plus riche en emplois qu'il y a dix ans ? Différents facteurs sous-jacents à cette évolution peuvent être qualitativement identifiés, mais faute de recul temporel l'évaluation des effets de mesures récentes, comme la réduction de la durée du travail, ou de dispositifs en place depuis quelques années, comme les allègements de cotisations sur les bas salaires, repose au moins en partie sur des chiffres *ex ante*. En outre, les chiffres de base eux-mêmes sont encore provisoires. De ce fait, les parts respectives des différents facteurs explicatifs du redressement de l'emploi ne peuvent encore être évaluées que de manière approximative. Il faut donc raisonner sur des grandes masses plutôt que de rechercher une précision illusoire.

Il est pertinent de comparer la période récente à la phase précédente de forte croissance, celle de la fin des années quatre-vingt. Pour des raisons de disponibilité des données, cette comparaison portera d'une part sur les années 1987-1989, d'autre part sur les années 1997-1999 (janvier à janvier dans les deux cas). Les principaux résultats en sont regroupés dans le tableau 1.

L'écart entre la fin des années quatre-vingt et la fin des années quatre-vingt-dix est très important : 330 000 emplois de plus ont été créés dans la seconde période, alors que la croissance a été plus faible de près d'un point par an.

Pour expliquer cet écart, il est naturel d'examiner d'abord quels ont été les effets des mesures spécifiques qui ont été prises dans le but d'enrichir le contenu en emploi de la croissance. Sur la base des chiffres de la DARES du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ce sont :

- les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires (+ 106 000 emplois à la fin 1999, une partie de l'effet de ces mesures ayant porté sur les années précédentes et une partie restant à venir) ;
- la réduction collective du temps de travail – RTT (+ 67 000, l'essentiel de l'effet restant à venir).

Soit au total 170 000 emplois environ résultant des mesures identifiables d'enrichissement du contenu en emplois de la croissance, auxquels peuvent être ajoutés quelque 10 000 emplois résultant du développement du temps partiel<sup>(8)</sup>.

(8) Celui-ci a en effet contribué à la croissance de l'emploi pour 40 000 unités au cours de la première période et pour 50 000 au cours de la seconde, si bien qu'il ne contribue que très marginalement à l'accélération observée de l'une à l'autre de ces périodes.

## 1. L'enrichissement de la croissance en emplois (fin des années quatre-vingt et fin des années quatre-vingt dix)

*Cumuls sur trois ans, en milliers*

	1987-1989	1997-1999	Écart
Emploi salarié concurrentiel non agricole :			
Évolution « spontanée » <sup>(*)</sup> (A)	649	603	- 46
+ Effet du temps partiel	40	50	10
+ Effet de la RTT collective	0	67	67
+ Effet des allègements de cotisations	0	106	106
+ Effet des mesures ciblées <sup>(**)</sup>	24	6	- 18
= Emploi salarié concurrentiel non-agricole (B)	713	832	119
+ Emploi non salarié non agricole	11	27	16
+ Emploi agricole	- 172	- 50	122
+ Emploi non marchand aidé (dont emplois-jeunes)	- 56 (-)	98 (170)	154 (170)
+ Emploi non marchand non aidé	243	164	- 79
= Emploi civil total (C)	739	1071	332
<i>Pour mémoire : croissance du PIB (glissement T4/T4)</i>	3,9	3,1	- 0,8

Notes : (\*) L'évolution spontanée de l'emploi est calculée par solde ; (\*\*) Contrat initiative-emploi (CIE), exonérations ciblées.

Source : DARES.

Par ailleurs, deux facteurs ont contribué à amplifier la progression de l'emploi. Le premier, rarement mentionné mais significatif, est le sensible ralentissement du déclin de l'emploi agricole (en partie, il est vrai, par épuisement). Le second, plus connu, est la progression de l'emploi non marchand aidé, principalement sous l'effet des emplois jeunes : avec 156 000 créations d'emplois supplémentaires, elle a plus que compensé le ralentissement de la croissance des emplois publics intervenu entre les deux périodes. Au total, ces évolutions enregistrées en dehors du salariat marchand sont elles aussi à l'origine d'un écart positif à hauteur de quelque 200 000 emplois<sup>(9)</sup>. Il ne faut, encore une fois, pas s'illusionner sur la précision de ces chiffres, mais on peut en retenir l'ordre de grandeur.

Le compte n'est cependant pas bon, au regard de l'évolution observée de l'emploi. Il suffit pour s'en convaincre de calculer l'évolution « spontanée » de l'emploi salarié à laquelle conduit cette décomposition. L'écart entre les deux périodes est négatif, mais faible (46 000), alors qu'à productivité donnée, le différentiel de croissance (0,8 point par an, soit 2,4 points en cumulé) aurait dû induire un écart supérieur à 300 000 emplois. Les facteurs identifiés ne suffisent donc pas à expliquer l'ampleur des créations d'emplois marchands de la fin des années quatre-vingt-dix<sup>(10)</sup>.

(9) 122 000 emplois agricoles, 75 000 emplois non marchands, 16 000 emplois non salariés, soit 213 000 au total.

(10) Un travail de l'INSEE (Audenis, Fournier et Prost, 2000a) abouti par des méthodes différentes à un diagnostic voisin.

## 2. Les effets sur l'emploi des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires

Contrairement aux emplois jeunes, aux Contrats emploi-solidarité (CES), ou même dans une certaine mesure aux emplois induits par la RTT, les emplois créés par les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ne peuvent pas être dénombrés. Pour évaluer l'incidence de cette politique, il faut recourir à des mesures indirectes, essentiellement économétriques. En outre, les effets d'une réduction du coût du travail peu qualifié se font sentir progressivement, au fur et à mesure qu'elle est perçue par les entreprises, et prise en compte à l'occasion de leurs décisions d'investissement et d'embauche (il est assez généralement admis – et c'est d'ailleurs l'une des principales justifications d'allègements ciblés sur les bas salaires – que le travail peu qualifié et le capital sont substituables, tandis que le travail qualifié et le capital sont complémentaires ; en conséquence, les effets d'une modification du prix relatif du travail peu qualifié peuvent devoir attendre le renouvellement des équipements pour se faire pleinement sentir). Enfin cette politique ne modifie vraiment les décisions des entreprises que si ses effets sont intégrés dans leurs anticipations de prix du travail, c'est à dire si elles considèrent sa pérennité comme assurée. Ce n'est sans doute le cas que depuis 1998 ou 1999, puisque jusqu'alors les entreprises pouvaient être incertaines quant à la volonté du gouvernement de pérenniser les allègements et de les intégrer dans le barème des cotisations sociales.

Pour toutes ces raisons, l'évaluation des effets des allègements bas salaires est délicate. Les chiffres utilisés par l'administration économique depuis 1999 (INSEE-DP-DARES, 1999) se fondent sur une élasticité de 0,6 de l'emploi non qualifié à son coût, et chiffrent à 250 000 les emplois induits par les allègements en vigueur en 1998.

D'autres travaux récemment rendus disponibles indiquent quelle est aujourd'hui la plage de résultats admissibles. Ils diffèrent les uns des autres par la définition du travail peu qualifié, par la représentation du marché du travail qu'ils retiennent, et par la valeur qu'ils attribuent à l'élasticité de substitution  $\sigma$  entre le travail non qualifié et les autres facteurs. L'évaluation du rapport Malinvaud (1998) était de 300 000 emplois, et jusqu'à 400 000 emplois en tenant compte de la baisse du coût du travail au delà de 1,1 SMIC. Les maquettes du marché du travail construites par Laffargue (2000) et Salanié (1999) aboutissent à des ordres de grandeur voisins l'un de l'autre, une fois fixée la valeur de  $\sigma$ . Pour une élasticité de 0,7, correspondant à l'estimation de Gianella (2000) sur données individuelles, une baisse de 10 % du coût du travail au niveau du SMIC induirait 120 000 emplois peu qualifiés (Laffargue 2000, Audric, Givord et Prost, 2000). Pour une élasticité de 2,5, valeur privilégiée par Laffargue, l'effet serait de 400 à 450 000 emplois selon la maquette utilisée. L'Horty (2000) confirme ces ordres de grandeur, du moins pour  $\sigma = 0,7$ . Enfin Laroque et Salanié (2000a), dont l'analyse repose sur l'estimation d'un modèle sur données individuelles de ménages, chiffrent à 490 000 emplois les effets de long terme des allègements bas salaires. Notons cependant qu'il s'agit toujours d'évaluations *ex ante*. Aucune étude n'a encore tenté une évaluation *ex post*.

Au total, les 250 000 emplois que les évaluations administratives retiennent comme effet de long terme des allègements bas salaires en vigueur antérieurement à la réforme des cotisations patronales se situent en bas de la fourchette des estimations disponibles. Il n'est donc pas exclu que les effets des allègements soient sous-estimés.

### Comparaison des évaluations des effets sur l'emploi des allègements bas salaires

Étude	Définition de l'emploi peu qualifié	Méthode	Effet d'un allègement de 10 % au niveau du SMIC	Effet de long terme des allègements en vigueur en 1997
Administration économique INSEE-DP-DARES (1999)	nd	Maquette analytique	nd	250 000 emplois à horizon de 5 ans (pour $\sigma = 0,6$ )
Malinvaud (1998)	20 % les moins rémunérés (< 1,1 SMIC)	Maquette analytique	nd	300 à 400 000 emplois
Audric, Givord et Prost (2000)	2,1 millions de salariés du secteur marchand (16 %), sur base des nomenclatures professionnelles	Maquette analytique de Salanié (1999)	120 000 emplois (avec $\sigma = 0,7$ ) 410 000 emplois (avec $\sigma = 2,5$ )	Environ 210 000 emplois (pour $\sigma = 0,7$ )
Laffargue (2000)	Idem	Maquette numérique	440 000 emplois (avec $\sigma = 2,5$ ) 116 000 emplois (avec $\sigma = 0,7$ )	Environ 800 000 emplois (pour $\sigma = 2,5$ )
L'Horty (2000)	Idem	Maquette analytique	150 000 emplois (avec $\sigma = 1$ )	Environ 280 000 emplois (pour $\sigma = 1$ )
Laroque et Salanié (2000a)	Pas de définition <i>a priori</i> champ restreint (25-49 ans, temps complet)	Modèle estimé sur données individuelles	nd	490 000 emplois

Pour en rendre compte, il faut faire appel à d'autres explications. Trois s'offrent à l'esprit, entre lesquelles les évaluations disponibles ne permettent pas de trancher à ce stade du cycle :

- la première est que les effets des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires pourraient être sous-évalués dans les chiffrages usuels, sur lesquels repose le tableau 1. Une recension des évaluations disponibles (encadré 2) suggère une telle possibilité, sans en apporter la preuve puisqu'il s'agit de travaux *ex ante* ;

- la deuxième est que les anticipations des entreprises quant au coût du travail et au coût relatif capital-travail se seraient très progressivement modifiées sous l'effet de la modération salariale (et, aussi, de la hausse du coût du capital). En d'autres termes, les politiques conduites depuis les années quatre-vingt en vue de rééquilibrer le partage du revenu et de ralentir la substitution capital-travail auraient fini par produire de puissants effets, mais l'auraient fait plus lentement qu'il n'était attendu initialement, du fait de l'inertie d'anticipations de hausse permanente du coût du travail forgées au cours des années soixante-dix et des premières années quatre-vingt ;

- la troisième est que l'économie française subirait un ralentissement de la productivité globale des facteurs qui aurait pour effet d'enrichir le contenu en emplois de la croissance, mais aussi de ralentir la croissance potentielle. *A priori* surprenante au regard de l'idée selon laquelle les transformations induites par la « nouvelle économie » seraient à l'œuvre en France, cette analyse n'est pas exclue par les données. Elle pourrait en partie renvoyer à une difficulté d'acclimatation des technologies de l'information au sein de la « vieille économie », ce qui conduirait avant et au cours de la phase de réorganisation des entreprises à un freinage de la productivité<sup>(11)</sup>.

Ces trois interprétations ne sont pas exclusives les unes des autres. Les deux premières invitent à l'optimisme, la troisième n'y conduit que si l'on retient la thèse du coût d'apprentissage.

### **Une baisse du chômage qui ne doit rien à la démographie**

Au cours des trois années 1997-98-99, le chômage au sens du BIT a baissé de 420 000 unités alors qu'il n'avait baissé que de 330 000 dix ans plus tôt. Le tableau 2 détaille les facteurs à l'origine de ces évolutions. Le point saillant est que la baisse du chômage depuis trois ans n'a rien dû à la démographie ou à des mesures malthusiennes de réduction de l'offre de travail. Au contraire : par rapport à la fin des années quatre-vingt, la flexion à la hausse des taux d'activité a été plus prononcée, les mesures de retrait d'activité ont eu un impact plus faible et, surtout, la fin du service militaire obligatoire a accru de plus de 100 000 la population active civile. Au total, l'écart des progressions de population active civile atteint presque 200 000 entre les deux périodes, dont moins de 50 000 s'expliquent par la démographie.

(11) Cette analyse est développée dans le rapport préparé pour le CAE par Daniel Cohen et Michèle Debonneuil (2000) sur la nouvelle économie.

## 2. Emploi et chômage (fin des années quatre-vingt et fin des années quatre-vingt dix)

*Cumuls sur trois ans, en milliers*

	1987-1989	1997-1999	Écart
Ressources en main d'œuvre (D)	375	420	45
+ Flexion des taux d'activité	73	96	23
+ Effets des mesures de retrait d'activité	- 16	- 1	15
= Population active	435	513	77
- Variation du contingent	- 4	- 115	- 111
= Population active civile (E)	436	630	194
- Emploi civil total (ligne C du tableau 1)	739	1071	332
= Chômage au sens du BIT (F)	- 332	- 422	- 90
+ Résidu (défaut de bouclage)	- 29	19	48

Source : DARES.

Les dernières années quatre-vingt-dix ne préfigurent donc pas la baisse du chômage par extinction des actifs que nous prometent certaines prévisions. Au contraire, elles montrent que dans un contexte de croissance soutenue et riche en emplois, progression de la population active et baisse du chômage sont parfaitement compatibles.

### Répartition et qualité des emplois

Les reprises de l'emploi sont souvent l'occasion d'un réveil du débat social. Et il y a, en effet, matière à débat, sur des enjeux de répartition tout d'abord, en termes de revenus mais aussi en termes d'emplois, et sur, aussi, la nature et la qualité des emplois créés.

Aux États-Unis, le débat sur les « *McJobs* » a longtemps fait rage, avant que ne s'impose l'évidence d'une croissance riche en emplois qualifiés, mais l'accroissement des inégalités de salaires et de revenus qui a accompagné la reprise induit une interrogation sur la persistance des « *working poor* » dans une situation d'abondance. En France, le débat sur le partage des « fruits de la croissance » s'est progressivement ranimé, des inquiétudes se sont exprimées quant à la situation des laissés pour compte de la croissance, et la nature des emplois récemment créés a fait l'objet de critiques en raison du nombre de contrats à durée déterminée (CDD) ou d'emplois d'intérim créés, de la faible attractivité de certaines offres d'emploi, ou de la disparité de situation entre les plus qualifiés et les moins qualifiés.

Ces débats sont légitimes. On ne peut les refuser, en arguant de ce que l'amélioration quantitative de l'emploi aurait priorité sur toute considération distributive ou qualitative. Pour la France, comme pour les autres pays euro-

péens, le coût d'un retour au plein emploi serait bien cher, s'il devait se payer d'une hausse généralisée de la précarité ou des inégalités. Ce choix, en tout cas, devrait donner lieu à un débat social.

### La baisse du chômage : des bénéfices sensiblement mieux répartis

Une question particulièrement importante du point de vue de l'équité est de savoir qui bénéficie de la baisse du chômage. La réponse est qu'en comparaison de la fin des années quatre-vingt, les bénéfices de la reprise de l'emploi en cours apparaissent mieux répartis entre les différentes catégories de chômeurs (tableau 3). Les différences les plus nettes avec les évolutions observées il y a dix ans portent sur les femmes, dont la situation s'est clairement améliorée au cours de la reprise actuelle alors qu'elle s'était dégradée au cours de la précédente, malgré un progrès dans l'accès à l'emploi des plus jeunes, et sur les chômeurs de longue durée (CLD), qui ont accompagné la forte baisse du chômage. Cette dernière évolution doit être particulièrement notée : spontanément, en effet, la reprise de l'emploi bénéficie d'abord aux chômeurs récents.

### 3. Évolution du chômage par sexe, âge et qualification à la fin des années quatre-vingt et à la fin des années quatre-vingt-dix

	Mars 1987	Mars 1990	Sept. 1997	Sept. 2000	Écart
DEFM 1 + 6	2 679 107	2 519 357	3 599 904	2 757 788	- 17,4 %
		(- 6,0 %)		(- 23,4 %)	
dont : • hommes	1 359 614	1 169 490	1 779 407	1 311 088	- 12,3 %
		(- 14,0 %)		(- 26,3 %)	
• femmes	1 319 493	1 349 867	1 820 497	1 446 700	- 22,8 %
		(+ 2,3 %)		(- 20,5 %)	
• moins 25 ans	815 584	593 155	765 648	524 591	- 4,2 %
		(- 27,3 %)		(- 31,5 %)	
• plus 50 ans	407 738	372 670	423 928	391 783	+ 1,0 %
		(- 8,6 %)		(- 7,6 %)	
• non diplômés <sup>(*)</sup>	—	—	1 066 982	736 070	—
				(- 31,0 %)	
• CLD	844 083	793 539	1 343 943	978 823	- 21,2 %
		(- 6,0 %)		(- 27,2 %)	

Note : (\*) Personnes dont le niveau de formation est inférieur ou égal au brevet des collèges. La répartition par niveau de formation sur l'ensemble des DEFM n'est disponible que depuis 1993.

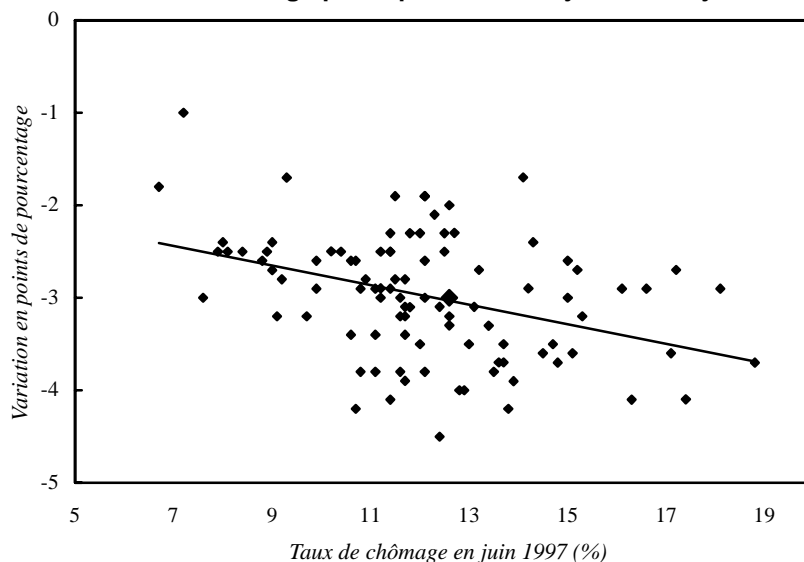
Source : ANPE et DARES.

L'idée que la baisse du chômage aurait en quelque sorte écrémé le marché du travail, sans améliorer significativement la situation des personnes les plus fragiles, ne résiste pas à l'analyse. La reprise actuelle se traduit donc par un affermissement en profondeur pour toutes les catégories, à l'exception toutefois des plus de cinquante ans dont le chômage ne s'est que peu résorbé depuis trois ans<sup>(12)</sup>.

Cette amélioration laisse évidemment persister de fortes disparités de situation. Un chômeur de moins d'un an d'ancienneté a toujours près de deux fois plus de chances de trouver un emploi qu'un chômeur de plus de trois ans d'ancienneté, et un détenteur d'un diplôme d'enseignement supérieur plus qu'un titulaire de CAP. Mais ces probabilités sont en hausse pour toutes les catégories.

Ces caractéristiques heureuses ne doivent pas être vues comme l'effet d'une moindre sélectivité des embauches. Elles résultent largement des programmes qui ont été mis en place pour modifier la composition de la demande de travail (emplois jeunes, exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires en faveur des moins qualifiés) ou pour appuyer la recherche d'emploi des chômeurs menacés de perdre contact avec la marche du travail (contrat d'initiative emploi, programme « nouveau départ » mis en place dans le cadre de la coordination européenne, et dont quelque 1 700 000 chômeurs ont bénéficié en un peu moins de trois ans).

##### 5. Évolution du chômage par département de juin 1997 à juin 2000



Source : INSEE.

(12) Le tableau 3 repose sur les données de l'ANPE, qui sont disponibles sur une base mensuelle mais peuvent être affectées par des reclassements entre catégories de chômeurs. Le constat ne serait cependant pas très différent sur la base des données de l'enquête Emploi de l'INSEE qui fournit un chômage au sens du BIT.

La baisse du chômage se caractérise enfin par une répartition géographique globalement équilibrée : si des inégalités spatiales – au demeurant beaucoup moins marquées que dans beaucoup de pays européens – subsistent, les départements et régions à fort taux de chômage bénéficient plutôt plus de l'amélioration de la situation : au total, la dispersion des taux de chômage départementaux se réduit légèrement entre juin 1997 et juin 2000 (graphique 5).

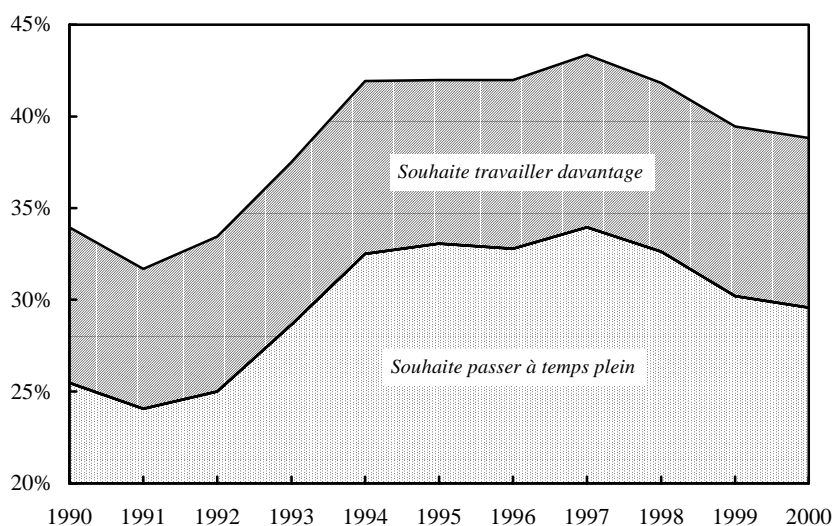
### La qualité des emplois : une amélioration tardive mais nette

Un excès d'offre de travail aussi marqué qu'il a pu l'être au cours des années quatre-vingt-dix induit nécessairement une dégradation de la qualité des emplois : directement, parce que des entreprises en situation de force sur le marché du travail sont à même d'imposer leurs conditions aux demandeurs d'emploi ; et indirectement, parce que même si la qualité intrinsèque des postes offerts reste constante, beaucoup d'individus sont conduits à prendre un emploi qui ne correspond pas à leurs souhaits.

Cette dégradation s'est manifestée au cours de la dernière décennie à travers une série de phénomènes :

- augmentation de la fréquence du temps partiel contraint ;
- obligation pour beaucoup de nouveaux embauchés d'accepter un poste de travail de qualification inférieure à celle qui aurait normalement correspondu à leur niveau de formation ;
- expansion, souvent considérée comme excessive, des contrats à durée déterminée et de l'intérim.

#### 6. Fréquence du temps partiel contraint, 1990-2000



Source : INSEE, enquête Emploi.

La reprise de l'emploi a commencé de corriger un certain nombre de ces pathologies. La fréquence du temps partiel contraint, qui avait sensiblement augmenté à partir de 1992 pour culminer en 1997, a nettement baissé depuis (graphique 6). De même, les indicateurs de déclassement à l'embauche montrent que la proportion de jeunes recrutés sur des postes de niveau inférieur à leur qualification plafonne pour les Bac + 2 et régresse pour les Bac + 5<sup>(13)</sup>.

Les données disponibles indiquent que la proportion de contrats à durée déterminée (CDD) et de missions d'intérim a continué à augmenter après la reprise de l'emploi et ne s'est stabilisée (à un niveau élevé) avant d'amorcer une décrue qu'à l'été 1999 pour les CDD. Sur moyenne période, le pourcentage de CDD a gagné deux points (de 3,9 à 5,8 %) entre le printemps 1990 et le printemps 2000, et le pourcentage d'emplois en intérim un point (de 1,7 % en mars 1990 à 2,6 % en septembre 1998).

Ces données doivent être examinées avec soin parce que l'évolution cyclique peut masquer des tendances plus durables : par exemple, l'offre d'emplois d'intérim peut conjoncturellement augmenter en début de reprise si les entreprises, incertaines de la pérennité de celle-ci, préfèrent dans un premier temps ne pas créer de postes de travail permanents. L'intérim recule alors dans un second temps lorsque ces postes sont finalement créés. Des phénomènes analogues peuvent se manifester avec l'embauche de CDD, qui peuvent ensuite être transformés en contrats à durée indéterminée. Il peut donc y avoir accroissement temporaire de la précarité sans que cela signale une évolution inquiétante.

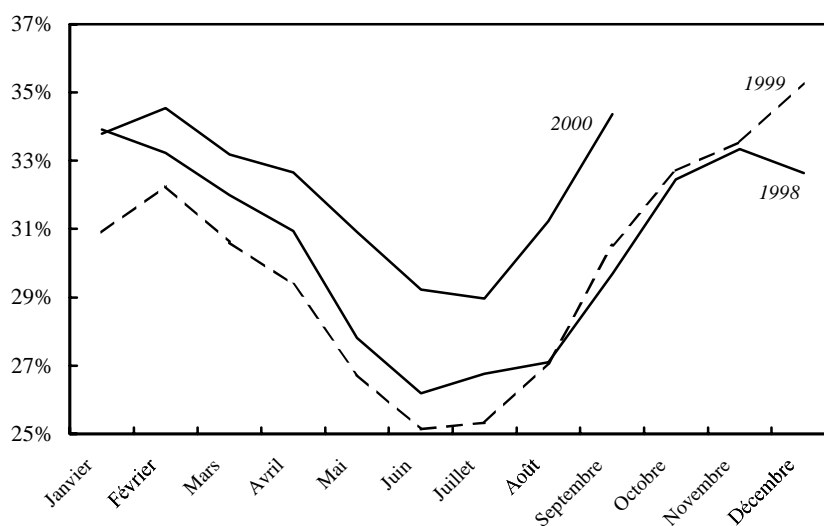
Les indicateurs conjoncturels de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui portent sur les offres d'emploi qu'elle reçoit des entreprises, indiquent depuis la mi-1999 une progression sensible de la proportion d'offres en contrats à durée indéterminée (CDI), et corrélativement une baisse de la part des CDD, particulièrement sensible pour les contrats courts (graphique 7). Il semble donc qu'avec retard, les « formes particulières d'emploi » commencent à régresser sous l'effet de la reprise du marché du travail et aussi de la réduction du temps de travail qui, par les réorganisations qu'elle a suscitées, a également favorisé un moindre recours aux CDD.

Il ne faut certes pas se tromper de diagnostic : même si ces pathologies régressent, temps partiel contraint, déclassements et usage excessif des formes particulières d'emploi restent encore trop répandus. Ils ne sont pas encore revenus à leur niveau de 1990, dont rien n'indique qu'il était lui-même satisfaisant. Mais les évolutions récentes confirment que dans le contexte d'un marché du travail progressivement plus tendu, les entreprises sont contraintes, pour pouvoir recruter dans de bonnes conditions, d'améliorer la qualité des emplois qu'elles proposent et plus généralement de les

(13) Voir le complément E à ce rapport préparé par Jérôme Gautié et Emmanuelle Nauze-Fichet, ainsi que le chapitre 3 ci-après.

adapter aux attentes des salariés. Sur un marché du travail profondément asymétrique, où le travail est rare et les travailleurs abondants, l'entreprise domine et peut imposer ses conditions. Sur un marché plus équilibré, elle ne le peut plus. Sur un marché où le travail devient abondant et les travailleurs rares, les employeurs en finissent par rivaliser d'ingéniosité pour attirer et conserver leurs salariés<sup>(14)</sup>. En cela, le bénéfice des créations d'emplois s'étend progressivement à tous les salariés qui cherchent du travail et, au delà, à l'ensemble du salariat. Ce constat ne retire évidemment rien aux interrogations sur les évolutions structurelles de l'emploi et des inégalités, sur lesquelles reviendra un prochain chapitre. Il invite seulement à rejeter l'idée reçue selon laquelle un accroissement de la quantité de l'emploi se paierait nécessairement d'une dégradation de sa qualité.

#### 7. Part des CDI dans les offres d'emploi reçues par l'ANPE, 1998-2000



Source : ANPE.

#### Emploi et pouvoir d'achat : faut-il choisir ?

Emploi et pouvoir d'achat sont souvent opposés, soit pour regretter que les Français aient, dans le passé, choisi le maintien du pouvoir d'achat individuel au détriment de l'emploi, soit à l'inverse pour regretter que les créations d'emploi actuelles se payent d'une faiblesse des gains de pouvoir d'achat.

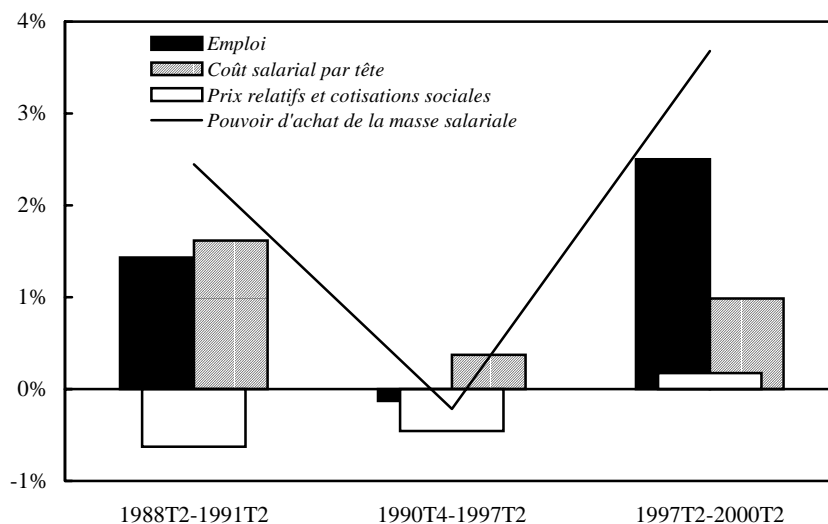
(14) Le cabinet McKinsey parle à ce propos de « guerre pour les talents ».

Cette opposition est en partie fondée : il est incontestable que dans les années soixante-dix et les premières années quatre-vingt, les acteurs économiques et sociaux français ont répondu au prélèvement extérieur induit par les chocs pétroliers, et au ralentissement, de la productivité en préservant très largement la progression du pouvoir d'achat du salaire individuel, au détriment des comptes publics dans un premier temps, des profits des entreprises dans un second, et de l'emploi dans un troisième. Ce choix collectif fut, on le mesure mieux rétrospectivement, désastreux, et il a longtemps pesé sur l'économie et la politique économique françaises. *A contrario*, la modération salariale de la seconde moitié des années quatre-vingt et des années quatre-vingt-dix est, on l'a souligné, l'un des facteurs sous-jacent aux créations d'emplois récentes.

Mais il est inexact d'opposer réduction du chômage et progression du pouvoir d'achat des salariés, comme si chaque création d'emploi se faisait au détriment de tous ceux qui en sont déjà pourvus ou, autrement dit, comme si 2 % de progression de l'emploi était un coût pour les 98 % restants. Car sans même évoquer la réduction de l'insécurité professionnelle dont bénéficient tous les salariés du secteur marchand, la création d'emplois est bien évidemment à l'origine de gains de pouvoir d'achat, directement pour les chômeurs et des jeunes qui se présentent sur le marché du travail, mais aussi, indirectement, pour les membres du ménage ou de la famille au sein de laquelle s'exerce une solidarité financière à l'égard de la personne privée d'emploi ; pour les travailleurs auxquels un marché du travail plus animé permet de trouver un emploi correspondant mieux à leurs aspirations ou de changer de poste au sein de leur entreprise ; ou encore pour les salariés à temps partiel auxquels une meilleure conjoncture permet, lorsqu'il le souhaite, d'augmenter leur volume de travail. Au total, la création d'emplois est bien une politique de promotion du pouvoir d'achat des salariés, dont les effets s'étendent bien au delà de ce que suggère un calcul simpliste.

Les évolutions macroéconomiques indiquent en tous cas sans ambiguïté que le développement de l'emploi de ces dernières années est allé de pair avec une accélération des gains de pouvoir d'achat des salariés : de la mi-1997 à la mi-2000, le pouvoir d'achat de la masse salariale a connu une vive progression sous l'effet combiné d'une forte croissance de l'emploi, d'une hausse des salaires individuels compatible avec la progression ralentie (mais sensiblement plus rapide qu'au cours des premières années quatre-vingt-dix) de la productivité par tête, et de l'allègement des cotisations sociales salariées induit par le basculement du prélèvement vers la CSG (graphique 8). Ces évolutions confirment que l'image usuelle d'un arbitrage entre emploi et pouvoir d'achat des salariés est pour le moins trompeuse.

## 8. Facteurs explicatifs de la progression du pouvoir d'achat de la masse salariale, 1988-2000



*Note* : Le graphique décompose l'évolution du pouvoir d'achat de la masse salariale nette du secteur marchand (déflatée par le prix à la consommation) en trois composantes : emploi, coût salarial par tête (déflaté par le prix du PIB) et effet net des modifications de taux de cotisations sociales et des prix relatifs (prix relatif du PIB par rapport aux prix à la consommation).

*Source* : Calcul sur données trimestrielles DP.

### Des points noirs cependant

Le constat positif qui vient d'être fait ne doit pas occulter des points noirs sur lesquelles ce rapport reviendra en détail. Trois d'entre eux sont particulièrement nets et caractérisent la situation française : un niveau de chômage encore anormalement élevé, un taux d'activité faible, et la coexistence d'un chômage de masse et de difficultés de recrutement.

### Un chômage encore anormalement élevé

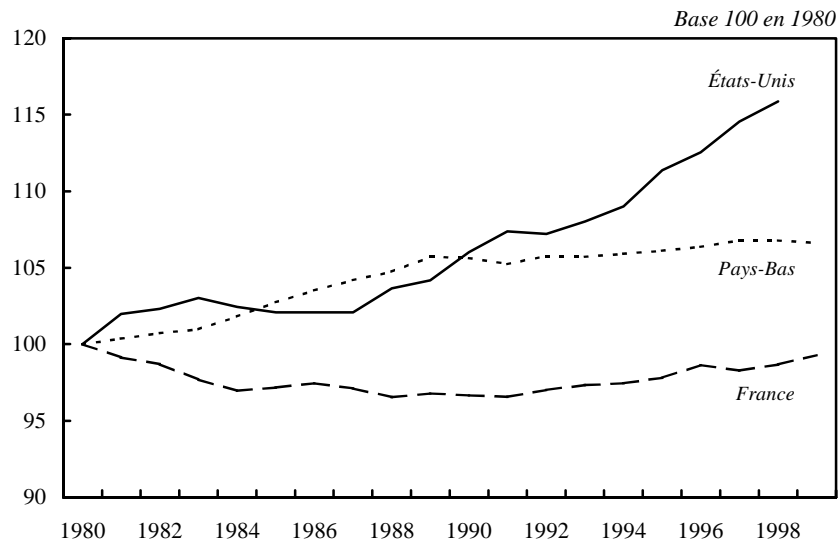
Le niveau du chômage français reste anormalement élevé. Avec 9,5 % en septembre 2000, la France a sans doute fait le tiers du chemin qui la sépare du seuil symbolique des 5 %. Il reste que le taux de chômage français est encore de deux points supérieur à son niveau américain au sortir de la récession du début des années quatre-vingt-dix ; et qu'il est sensiblement égal aux maxima atteints dans l'après-guerre aux États-Unis et aux Pays-Bas (dans les deux cas en 1983). On ne saurait mieux souligner que le niveau actuel du chômage reste plus proche d'un point de départ que d'un point d'aboutissement, et que la reconquête du plein emploi est nécessai-

rement une entreprise de longue haleine. En outre, la réduction du chômage n'a pas permis de faire reculer le sous-emploi des plus de cinquante ans, que la reprise récente semble laisser à l'écart.

### Un taux d'activité faible

Ce taux de chômage élevé va de pair avec un taux d'activité globalement faible : malgré la très forte progression de l'activité féminine, le taux d'activité global des 15-64 ans est au même niveau qu'il y a vingt ans, si bien que le taux d'emploi (rapport emploi / population) est en France faible et déclinant. La comparaison avec les États-Unis et les Pays-Bas est à cet égard éclairante (graphique 9) : depuis le début des années quatre-vingt, leurs taux d'activité ont sensiblement progressé en même temps que le chômage baissait. En France, allongement de la durée des études et aspirations à une retraite plus précoce se sont conjugués avec des politiques malthusiennes visant à organiser des retraits sélectifs d'activité dans le but de contenir la progression du taux de chômage. Ces mesures de restriction de l'offre de travail n'ont au mieux abouti qu'à masquer le sous-emploi, et l'ont souvent aggravé. La question se pose aujourd'hui de savoir si, et à quelles conditions, ce qu'il faut bien considérer comme un chômage latent est réversible.

**9. Taux d'activité des 15-64 ans en France, aux Pays-Bas et aux États-Unis, 1980-1999**

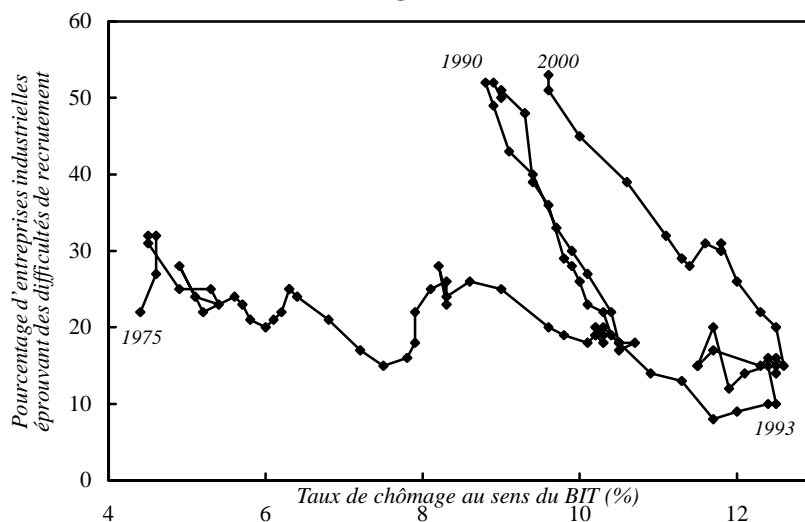


Source : OCDE.

### La coexistence d'un chômage de masse et de difficultés de recrutement

Enfin l'économie française semble de manière récurrente éprouver de la peine à fonctionner autrement qu'en régime de basse pression sur le marché du travail. En témoigne la récente apparition de difficultés de recrutement, sur laquelle le chapitre 3 reviendra plus en détail. La manière la plus simple d'en rendre compte est de représenter sur le même graphique le taux de chômage (en abscisses) et un indicateur de tensions sur la demande de travail (ici les difficultés de recrutement dans l'industrie manufacturière), selon ce qu'il est convenu d'appeler la courbe de Beveridge (graphique 10)<sup>(15)</sup>. Il est naturel que les difficultés de recrutement augmentent en raison inverse de l'évolution du chômage (et, on y reviendra, l'existence de difficultés de recrutement ne signifie pas nécessairement que les entreprises soient confrontées à des pénuries, et que le chômage ne puisse plus baisser). Ce qui fait question dans le cas français est que les difficultés de recrutement se manifestent à des niveaux élevés du chômage : dans les années soixante-dix ou au début des années quatre-vingt, un niveau de chômage bien plus faible s'accompagnait de difficultés de recrutement nettement moindres. Et même au moment du boom de la fin des années quatre-vingt, le même niveau de difficultés d'embauche allait de pair avec un chômage plus faible. Ce déplacement vers la droite de la courbe de Beveridge suggère une inadéquation entre l'offre et la demande de travail. S'agit-il d'un phénomène temporaire, ou de l'indication d'un dysfonctionnement préoccupant du marché du travail ? La réponse à cette question est évidemment essentielle.

10. Courbe de Beveridge, France, 1975T4-2000T2



Source : INSEE.

(15) Cet indicateur est très imparfait, pour des raisons qui seront discutées en détail au chapitre 3. En particulier, les difficultés de recrutement sont mesurées par la réponse qualitative à une enquête portant sur le seul secteur manufacturier

## Qu'est-ce que le plein emploi ?

Le concept de plein emploi apparaît dans la littérature économique sous la plume de Pigou, en 1913. Mais c'est, peut-on dire, un faux mouvement : « le 'plein emploi', écrit-il, existe toujours, ce terme étant interprété au sens large comme l'emploi de tous les gens désireux d'être salariés, moins ceux qui sont empêchés de l'être, en raison d'une insuffisante mobilité, et autres frictions semblables »<sup>(16)</sup>. Il s'agit donc d'un état naturel des choses, dont il n'est pas vraiment besoin de penser les conditions, en tous cas pas d'un objectif. C'est dans les années trente, dans la foulée de la *Théorie générale* que Keynes décrira comme « [sa] doctrine du plein emploi »<sup>(17)</sup>, que le concept est véritablement mis au jour. Et, de fait, l'idée ne fait sens que dans une société essentiellement salariale, et qu'à condition que soit théoriquement reconnue la possibilité du chômage involontaire.

L'objectif du plein emploi acquiert reconnaissance officielle dans l'immédiat après-guerre, lorsque les gouvernements, confrontés au démantèlement de l'économie de guerre, doivent fixer leurs buts pour l'économie de paix. Au Royaume-Uni, William Beveridge (1944) lui consacre un rapport intitulé *Full Employment in a Free Society*, et le gouvernement britannique déclare qu'il est de sa responsabilité de « maintenir l'emploi à un niveau élevé et stable »<sup>(18)</sup>. Aux États-Unis, l'*Employment Act* de 1946 assigne au gouvernement fédéral la responsabilité de créer les conditions du plein emploi. En France, où les dirigeants issus de la résistance craignent davantage la stagnation prolongée que la dépression, la politique économique de l'après-guerre a pour objectifs centraux la modernisation et la croissance. Mais le plein emploi y est comme naturellement associé, notamment dans le cadre du Plan. Dans tout le monde développé, il est plus qu'un objectif : en rupture avec les errements de l'entre-deux guerres, il fait figure d'impératif catégorique. Beveridge en donne les conditions, telles qu'elles sont alors généralement perçues : gestion active de la demande globale, planification de la localisation territoriale des activités, souplesse du marché du travail.

---

(16) Pigou (1913).

(17) Worswick (1988).

(18) *White Paper* sur la politique de l'emploi de 1944, cité par Beveridge (1944).

On sait ce qu'il est advenu de ce programme et comment, après un remarquable succès initial, les dilemmes de l'arbitrage inflation-chômage, puis les chocs d'offre des années soixante-dix, ont progressivement conduit les gouvernants à renoncer à se fixer l'objectif de plein emploi. Ironiquement, ce déclin coïncide avec des proclamations rhétoriques sans lendemain : le *Humphrey-Hawkins Act* de 1978 assigne au gouvernement américain le devoir de maintenir un taux de chômage de 4 % – il faudra vingt ans, et quelques péripéties, pour qu'il y parvienne ! –, et le rapport Mc Cracken rédigé pour l'OCDE en réponse à la crise promet, sans convaincre, « le plein emploi et la stabilité des prix ». Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, souci de réalisme, volonté de crédibilité, et parfois aussi démission face aux difficultés se conjuguent pour conduire la plupart des gouvernements à renoncer au plein emploi et à se fixer, sous une forme ou l'autre, des buts moins ambitieux. Il faudra attendre les succès de l'administration Clinton, les progrès patients d'un certain nombre de pays européens comme les Pays-Bas ou le Danemark, puis l'initiative de Lionel Jospin qui, en août 1999, fixe comme « objectif central pour la décennie à venir » de « reconquérir une société du plein emploi »<sup>(19)</sup>, et enfin les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, pour que réapparaissent de façon crédible la problématique et l'objectif du plein emploi.

Entre temps, cependant, la persistance d'un chômage de masse a fini par être rationalisée : après un quart de siècle, celui-ci apparaît à beaucoup d'Européens comme l'état normal des choses, et il ne manque pas d'argumentations pour expliquer que ce ne peut pas être autrement. Même après trois ans de baisse quasi-ininterrompue, et alors que leur optimisme était au plus haut, une majorité de Français répondaient en juillet 2000 aux enquêteurs de l'INSEE que le chômage allait rester stationnaire ou s'aggraver dans les mois à venir. Ce chapitre commence donc par rappeler pourquoi le chômage n'est pas inéluctable, avant de proposer des éléments d'appréciation sur le contenu empirique de la notion de plein emploi et sur sa portée économique et sociale. Est ensuite présenté un cadrage empirique à moyen terme.

## **Le chômage n'est pas inéluctable**

### **Mondialisation et changement technique**

Il y a plusieurs manières de faire du chômage une fatalité. La plus répandue est sans doute d'invoquer technologie et mondialisation pour expliquer l'incapacité définitive des économies modernes à développer l'emploi. Cette thèse, qui a été popularisée par de nombreux ouvrages au point de faire parfois figure de vérité d'évidence, se nourrit d'une réalité incontestable : chaque année, même dans la meilleure conjoncture, des emplois en grand

(19) L. Jospin, intervention à l'université d'été du Parti socialiste, la Rochelle, 29 août 1999.

nombre sont détruits. En France, chaque année, c'est le cas pour 10 % des emplois<sup>(20)</sup>. Ces proportions ne sont pas très différentes dans les autres pays européens (mais le taux de perte d'emploi est sensiblement plus élevée aux États-Unis)<sup>(21)</sup>. Beaucoup de ces destructions résultent du mouvement normal d'une économie de marché : des entreprises se créent qui ne rencontrent pas le succès, d'autres, plus anciennes, meurent faute d'avoir suivi le mouvement de la demande ou la transformation des techniques de production. Un certain nombre d'entre elles résultent cependant de causes plus spécifiques : le développement des échanges avec les pays émergents et les pays en développement a sévèrement réduit l'emploi des secteurs manufacturiers intensifs en travail peu qualifié, et, par exemple, une perte de 230 000 emplois bruts peut lui être attribuée entre 1977 et 1993<sup>(22)</sup> ; par ailleurs, la diffusion des technologies du traitement de l'information a profondément transformé le travail tertiaire, avec pour corollaire la disparition d'un certain nombre de fonctions.

Le scepticisme des économistes à l'égard de la fin du travail (pour reprendre le titre d'un livre à succès) est cependant tout aussi grand que la séduction qu'exerce ce thème auprès du public. D'abord parce que l'expérience des pays qui ont retrouvé le plein emploi, ou se situent à son voisinage immédiat, apporte un démenti frontal à la thèse de l'inévitabilité du chômage<sup>(23)</sup>. Ainsi que le rappelle le tableau 4, cinq pays de l'OCDE étaient en 1999 parvenus à réduire le chômage au voisinage ou en dessous de 5 %, et sept l'avaient fait baisser de plus de cinq points par rapport à son maximum de l'après-guerre. Que des pays aussi différents que les Pays-Bas, l'Irlande et les États-Unis aient obtenu ce résultat laisse pour le moins dubitatif quant à l'incapacité des économies développées à créer des emplois. Au sein même de l'Union européenne, généralement tenue pour le camp retranché du sous-emploi, sept pays enregistraient en 1993 un taux de chômage supérieur à 10 %, et un seul se situait en-dessous de 5 %. Au printemps 2000, les pays où il excédait 10 % n'étaient plus que quatre, tandis que six se situaient en dessous de 5 %. Qualifié il y a peu d'utopie, le plein emploi est dans un nombre croissant de pays une réalité ou une perspective proche.

---

(20) Selon les évaluations de Duhautois (1999), à partir des données d'entreprises. Cohen, Lefranc et Saint-Paul (1997) aboutissent à une estimation voisine à partir des données sur les salariés.

(21) Sur les flux bruts de destruction et de création d'emplois, voir Davis, Haltivanger et Schub (1996). Sur la comparaison des flux entre emploi et chômage, voir le chapitre 4 qui présente une comparaison des résultats de plusieurs études.

(22) Calculs de S. Jean (CEPII) à partir de Cortes, Jean et Pisani-Ferry (1999). Sur la base d'une analyse du contenu en facteurs des échanges, le contenu en emploi des importations de produits manufacturés en provenance des pays dont le PIB par tête est inférieur de plus de 20 % à celui de la France serait passé de 347 000 en 1977 à 578 000 en 1993.

(23) Voir sur ce point le rapport du CAE sur les réussites en Europe (Fitoussi et Passet, 2000, Freyssinet, 2000).

#### 4. Le taux de chômage dans les pays de l'OCDE : maximum atteint et niveau 1999

*En points de pourcentage*

	Maximum	Année	Niveau 1999	Baisse
Australie	10,9	1993	7,2	3,7
Belgique	11,1	1984	9,0	2,1
Canada	12,0	1983	7,6	4,4
Danemark	10,1	1993	5,2	5,0
Finlande	16,7	1994	10,2	6,5
France	12,4	1996	11,3	1,1
Allemagne	9,9	1997	8,7	1,2
Grèce	10,7	1998	10,7	0,0
Irlande	16,8	1986	5,7	11,1
Italie	12,0	1997	11,4	0,7
Japon	4,7	1999	4,7	0,0
Pays-Bas	9,7	1983	3,3	6,4
Nouvelle-Zélande	10,3	1992	6,8	3,5
Norvège	6,1	1993	3,3	2,8
Portugal	9,2	1985	4,5	4,7
Espagne	24,1	1994	15,9	8,3
Suède	9,9	1997	7,2	2,7
Royaume-Uni	11,6	1986	6,1	5,5
États-Unis	9,7	1982	4,2	5,5
Moyenne	11,5		7,5	3,9

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* (taux de chômage standardisés).

Par delà ce constat, le scepticisme des économistes se fonde sur plusieurs raisons, qu'on se bornera ici à rappeler :

- ce qui détermine le niveau de l'emploi n'est pas le volume des destructions de postes de travail, mais le solde net entre créations et destructions d'emplois. Or le volume des créations d'emploi est d'un ordre de grandeur analogue à celui des destructions. L'un et l'autre varient un peu en fonction de la conjoncture (au cours des récessions, le volume des destructions augmente et celui des créations diminue), si bien que le solde net, qui est typiquement d'un ordre de grandeur très inférieur à celui des flux bruts (pour fixer les idées, environ dix fois plus faible), s'inverse selon les périodes. Le volume annuel de destructions d'emplois est donc une variable importante pour apprécier l'ampleur des réallocations de main d'œuvre entre les entreprises et les secteurs, et les difficultés sociales qui peuvent en résulter, mais il n'exerce pas d'effet déterminant sur la croissance nette de l'emploi ou sur le niveau du chômage ;

• ceci s'applique en particulier aux effets sur l'emploi du commerce international (et plus largement de la mondialisation). Les très nombreux travaux qui ont été consacrés à cette question au cours des dernières années ont généralement abouti à montrer que le développement des échanges avec les pays à bas salaires ne pouvait expliquer l'accroissement du chômage dans les pays industrialisés. Ils ont, certes, mis en évidence des effets des échanges internationaux sur l'emploi, et en particulier une baisse de la demande de travail non qualifié, mais ces effets, d'une part, sont d'ampleur limitée, d'autre part, n'impliquent pas mécaniquement une hausse du chômage. Pour la France, les approches usuelles fondées sur le contenu en emploi des échanges aboutissent à un impact sur l'emploi des échanges avec les pays à bas salaires nul, ou faiblement positif<sup>(24)</sup>. Ces approches ont été à juste titre contestées, parce qu'elles ignorent les efforts de productivité que mettent en œuvre les entreprises concurrencées par les producteurs des pays émergents, et les contractions d'effectifs qui peuvent en résulter<sup>(25)</sup>. Mais après prise en compte de ces effets indirects, l'incidence de l'échange international sur le marché du travail reste d'un ordre de grandeur limité : Sébastien Jean (1999) conclut qu'en France, entre 1977 et 1993, le développement des échanges avec les pays en développement et les pays émergents a réduit de 1,4 % la demande de travail non qualifié ; dans le même temps, le chômage augmentait de six points et demi. Le rapprochement de ces deux chiffres suffit à montrer que l'accroissement du chômage ne peut être attribué à la mondialisation ;

• l'incidence du changement technique peut être analysée en des termes similaires : introduire de nouvelles méthodes de production et exporter certains biens pour en importer d'autres ne sont après tout que deux technologies permettant, l'une et l'autre, de tirer davantage d'un montant donné de ressources. Le scepticisme des économistes se fonde ici sur le constat qu'en dépit des très nombreuses innovations qui ont été introduites dans les entreprises, les chiffres globaux ne mettent en évidence d'accélération des gains de productivité que pour une période récente, et pour les seuls Etats-Unis<sup>(26)</sup>. Dans l'ensemble des pays industrialisés, et singulièrement en France, c'est plutôt à un ralentissement des gains de productivité qu'on a assisté au cours de ces dernières décennies. L'accélération des créations d'emplois, alors même que la croissance a notablement ralenti depuis les années soixante et même les années soixante-dix, en est la contrepartie.

(24) Le contenu en emplois d'un milliard d'exportations vers ces pays reste inférieur au contenu en emplois d'un milliard d'importations, mais l'excédent des échanges avec ces pays compense, et au-delà, ce déséquilibre. Voir par exemple Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (1999).

(25) Voir notamment les travaux d'Adrian Wood (1994).

(26) Voir sur ce point le rapport « Nouvelle économie » du CAE (Cohen et Debonneuil, 2000).

Il ne s'agit évidemment pas de nier l'évidence : au cours du dernier quart de siècle, les économies développées ont connu des mutations et subi des chocs, parfois violents. Mais ces événements n'ont pas nécessairement été de nature à provoquer nécessairement un accroissement du chômage, ou d'ampleur suffisante pour expliquer les évolutions observées. Plus profondément, des chocs et mutations imprévus ont souvent un impact instantané sur l'emploi, mais aucune des explications couramment avancées pour rationaliser l'inévitabilité du sous-emploi ne peut, en elle-même, expliquer sa persistance. Comme le souligne Olivier Blanchard (1999), on ne peut comprendre le sous-emploi européen en s'intéressant seulement aux chocs que les économies ont subi, et en négligeant la manière dont ces chocs ont interagi avec les comportements et avec les institutions du marché du travail.

### Une « préférence pour le chômage » ?

C'est précisément sur une critique de ces institutions que se fonde un autre tentative de rationalisation du sous-emploi européen. Au gré d'un certain nombre d'analyses, le niveau élevé du chômage en France ou en Europe résulterait en définitive de choix plutôt que d'erreurs. Il y aurait, pour reprendre le titre du pamphlet de Denis Olivennes (1994), une « préférence française pour le chômage » : entre changer nos pratiques pour réformer les institutions du marché du travail dans un sens favorable à l'emploi, ou conserver les acquis au prix d'une hausse du chômage, nous aurions, implicitement du moins, choisi le chômage. Le plein emploi serait impossible, parce que nous ne le voulons pas.

Cette thèse a sa vulgate – les litanies sur l'inflexibilité obstinée des marchés du travail européens –, et sa version savante, qui explique le choix du sous-emploi par le poids des *insiders* au sein des syndicats et le comportement du salarié médian face au risque de chômage. Au fil du temps, elle a acquis un certain crédit académique. Des organisations internationales l'ont reprise à leur compte. Elle trouve parfois écho dans les propos de ministres ou de banquiers centraux. Elle peut évidemment mobiliser à son actif des faits incontestables, car il ne fait guère de doute qu'un certain nombre de règles ou de conventions que les pays européens ont instituées ou maintenues sont défavorables à l'emploi. Pour ne prendre que quelques exemples, il est difficile de nier que l'existence de *numerus clausus* dans certaines professions, les bornes mises à la dispersion des salaires, ou la faible mobilité géographique ont un coût en emplois. Il est également vrai que face à une montée du chômage perçue comme inexorable, des revendications se sont fait jour qui privilégiaient l'amélioration de la situation des chômeurs sur l'accroissement des chances de retour à l'emploi.

Il y a cependant une différence considérable entre reconnaître qu'il faut parfois arbitrer entre l'emploi et d'autres objectifs sociaux, voire même avouer que certains de ces arbitrages ont été rendus dans un sens défavorable à l'emploi, et conclure, comme le faisait le rapport Minc (1994), que le chô-

mage français s'analyse comme « résultant de choix collectifs ». Car, sauf à prendre cette proposition dans un sens trivial (toutes les décisions publiques, y compris en matière macroéconomique, ont le caractère d'un choix collectif), comment éviter alors de conclure à la manière du docteur Pangloss que « tout est nécessairement pour la meilleure fin », c'est-à-dire que ce chômage correspond en quelque sorte un optimum social ?

Précisons, parce que le point est important. Le seul moyen d'atteindre un chômage nul serait de rendre le travail obligatoire, et cela implique que dans une société de liberté, la recherche de l'optimum collectif conduite à accepter un certain niveau de chômage en contrepartie d'autres finalités. Il faut donc se demander si le chômage des années quatre-vingt-dix correspondait à tel un optimum social. Si tel était le cas, il serait effectivement juste de dire que ce chômage résultait de choix collectifs. Mais de nombreux signes attestent du contraire. L'expérience a d'abord confirmé que la persistance d'un sous-emploi de masse se payait d'un coût considérable : d'abord pour les victimes du chômage, mais aussi par la rupture du contrat social qu'elle induit, par les désordres sociaux et urbains qu'elle provoque, par la perte de richesse collective qu'elle implique, par l'attitude d'aversion face au risque à laquelle elle incite<sup>(27)</sup>. Il est, ensuite, permis de voir dans l'instabilité électorale de ces deux dernières décennies le signe de ce que les Français ne considéraient pas avoir atteint un optimum social. L'expérience a montré, aussi, qu'au fil du temps, la société française était disposée à réformer ses institutions du marché du travail au nom de l'emploi : pour prendre des réformes d'inspirations variées, la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, l'introduction des CDD, la réforme de l'indemnisation du chômage, les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, et la réduction de la durée du travail ont toutes traduit, ou voulu traduire, des arbitrages collectifs en faveur de l'emploi (et au détriment d'autres objectifs). Et il se sont accompagnés d'un accroissement considérable des ressources consacrées à la politique de l'emploi, qui, en proportion du PIB, ont quintuplé depuis 1973. Que ces choix, ou leur combinaison, n'aient pas toujours été efficaces, ou que leurs effets aient été affectés par le contexte macroéconomique, n'autorise pas à dire que le chômage a été voulu.

Pour le dire plus simplement : que les Français, comme la plupart des autres Européens, ne veuillent pas faire leur les règles qui régissent le marché du travail américain implique probablement qu'il acceptent, à l'équilibre, un niveau de chômage un peu plus élevé qu'il ne pourrait l'être. Mais de cela ne résulte en rien qu'un chômage de 9 ou 10 % puisse être considéré comme un optimum collectif.

---

(27) Voir sur ce point Sen (1997), qui donne un inventaire conceptuel détaillé des coûts du chômage sous leurs aspects économiques et sociaux.

## Cerner le plein emploi

Que faut-il alors entendre par plein emploi, s'il ne s'agit pas du chômage zéro ? Cette question ne relève pas de l'analyse économique, mais de choix collectifs. Geoff Mulgan (2000) en donne une esquisse qualitative en trois points qui met l'accent sur les composantes les plus importantes de la question : tous ceux qui veulent travailler doivent pouvoir le faire, le travail doit assurer un revenu permettant d'échapper à la pauvreté, aucune région ou aucun groupe ne doit être exclu de l'emploi. Mais quelle est la traduction quantitative d'un tel objectif ? L'économiste peut, sans trop de risques, affirmer qu'un chômage de 10 % ne correspond pas au plein emploi, mais il ne peut dire si un chômage de 3 % est préférable à un chômage de 4 ou de 5 %. Cela dépend de la nature de ce chômage (est-il concentré sur quelques individus durablement exclus du marché du travail, ou s'agit-il pour chacun de courtes durée de recherche entre deux emplois ?), des arbitrages qu'il faudrait consentir pour le réduire (moins qualité des emplois ? inégalités accrues ? moins protection sociale ?), et de la fonction de bien-être social qui servirait de base à cette comparaison (pondère-t-elle de manière identique le bien-être des différents individus, ou accorde-t-elle plus de poids à celle des plus défavorisés ?). L'énoncé de ces questions suffit à montrer que si le concept fait sens, la matière n'est pas de nature technique.

À défaut de mesures incontestables, l'analyse économique peut cependant offrir quelques repères conceptuels et empiriques. Il faut pour cela examiner successivement ce que pourraient être des objectifs raisonnables de réduction du chômage et de la sous-activité,

### Le « taux de chômage de plein emploi »

Quel est le taux de chômage d'une société de plein emploi ? Pour répondre à cette question, une première possibilité est de faire référence au taux de chômage structurel, dont la mesure la plus courante est le *Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU)*, le taux de chômage n'accéléralant pas l'inflation<sup>(28)</sup>. Cette démarche repose cependant sur une confusion : quel que soit le niveau du NAIRU en France<sup>(29)</sup>, rien n'autorise à le qualifier de taux de chômage de plein emploi. Le NAIRU définit une frontière : au-delà de ce seuil, la politique macroéconomique est efficace, en deçà, le taux de chômage ne peut être durablement abaissé qu'en faisant, aussi, appel aux politiques structurelles (fiscalité, formation, mobilité, protection sociale, fonctionnement du marché du travail et du marché des biens, etc.). Il est important de cerner à quel niveau se situe cette frontière, pour pouvoir employer les différents instruments de politique économique à bon escient. Mais confondre le NAIRU et le chômage de plein em-

(28) Le chapitre 3 reviendra sur la notion de chômage structurel, son utilité pour la politique économique et son niveau dans le cas français.

(29) Cette question est traitée au chapitre 3.

ploi, c'est encore une fois prendre ce qui est pour ce qui devrait être. Plus exactement, c'est supposer que toutes les pratiques et institutions qui concourent au niveau du chômage structurel sont optimales, et que seule la politique macroéconomique ne l'est pas. En réalité, le NAIRU est, en France, très probablement supérieur à toute définition socialement acceptable du plein emploi.

Une seconde démarche, normative, est de reprendre la méthode de Maastricht et de prendre pour repère la moyenne des trois meilleures performances européennes. À cette aune, le plein emploi correspondait, au printemps 2000, à un taux de chômage de 2,8 %<sup>(30)</sup>, ou de 3,5 %<sup>(31)</sup> si l'on exclut de la moyenne le Luxembourg, dont la petite taille ne fait pas une référence très pertinente. Cet ordre de grandeur correspond à ce qu'était le chômage en France avant le premier choc pétrolier (2,7 % à la fin de 1973). Cette comparaison quantitative ne peut cependant fournir qu'une indication approximative : d'abord parce qu'elle fait silence sur les conditions sociales sous-jacentes à ces performances, ensuite parce que rien ne dit que ce niveau de chômage corresponde dans les pays concernés à un équilibre durable – certains connaissent d'ailleurs des signes de surchauffe économique –, enfin parce que le sous-emploi peut se loger ailleurs que dans le chômage.

Une troisième solution est de raisonner sur la durée du chômage. C'est celle que retenait Beveridge dans son rapport de 1944, en définissant le plein emploi comme une situation où « le nombre des places vacantes [est] supérieur au nombre de candidats à un emploi, et [où] les places [sont] telles et localisées de telle façon que le chômage se ramène à de brefs intervalles d'attente ». Au terme de calculs sur le sous-emploi saisonnier, la durée des périodes de chômage, et les effets du commerce international, il aboutissait à un chômage de plein emploi de 3 %

Cette démarche n'est pas très éloignée de ce à quoi aboutissent les théories contemporaines du marché du travail, pour lesquelles la mise en correspondance d'un candidat et d'un poste – le *matching* – est un processus complexe d'acquisition et de traitement d'information, qui exige du temps et consomme de l'énergie, et dont la durée détermine quel sera le chômage d'équilibre (Pissarides, 2000). Au contraire de ce que postule la théorie classique, qui traite le travail comme une marchandise homogène pour laquelle existent à chaque instant une demande et un prix qui sont connus de tous les agents économiques, cette approche prend en compte la spécificité des compétences et des postes de travail, le caractère décentralisé des transactions sur le marché du travail, et l'imperfection de l'information tant de l'entreprise qui recrute que du salarié qui recherche un emploi. Elle rend mieux compte des caractéristiques de la recherche d'emploi et de l'appariement entre demandeurs et offreurs, dans une économie où les besoins des entreprises comme les attentes des travailleurs se sont diversifiées.

(30) Au sens du BIT. Moyenne du Luxembourg, des Pays-Bas et de l'Autriche.

(31) Moyenne des Pays-Bas, de l'Autriche et du Portugal.

Si l'on retient cette piste, le chômage de plein emploi à l'équilibre peut se calculer simplement en fonction du taux de destruction d'emplois (supposé égal, à l'équilibre stationnaire, au taux de création d'emplois), et de la durée de ce processus de recherche d'emploi (encadré 3). Sous l'hypothèse d'une durée de recherche moyenne de trois mois pour les salariés ayant perdu leur emploi et de six mois pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, on obtient par exemple un taux de chômage d'équilibre de l'ordre de 3,5 %. Les hypothèses de ce calcul peuvent évidemment être discutées et sont sensibles aux valeurs retenues pour les paramètres. Il a le mérite de montrer qu'une situation où aucun salarié ne se trouverait durablement exclu du marché du travail pourrait s'accompagner d'un taux de chômage de 3 à 4 %.

### 3. Flux sur le marché du travail et chômage de plein emploi

Soient  $L$  la population active,  $N$  l'emploi,  $U$  le nombre de chômeurs parmi les actifs ayant déjà occupé un emploi, et  $V$  le chômage des nouveaux entrants sur le marché du travail (on distingue les deux afin de permettre que la durée de recherche du premier emploi soit supérieure à la durée de réemploi, parce que la première implique un choix d'orientation professionnelle qui peut prendre plus longtemps). On peut écrire :

$$[1] \quad dU = (\lambda N - \theta U)dt = [\lambda(L - U - V) - \theta U]dt$$

$$[2] \quad dV = (gL - \psi V)dt$$

où  $\lambda$  est le taux de perte d'emploi des actifs occupés,  $\theta$  est la probabilité de retrouver un emploi pour un chômeur,  $g$  le taux brut d'accroissement de la population active par incorporation des jeunes, et  $\psi$  l'équivalent de  $\theta$  pour les chômeurs n'ayant jamais occupé d'emploi. À l'équilibre stationnaire, les contributions  $u$  et  $v$  des deux catégories au chômage d'ensemble sont :

$$[3] \quad u = \frac{U}{L} = \frac{\lambda}{\lambda + \theta}(1 - v)$$

$$[4] \quad v = \frac{V}{L} = \frac{g}{\psi}$$

En France, on a  $g = 3\%$  et  $\lambda = 0,66\%$  (valeur mensuelle tirée de Cohen et al. (1997), voisine de celles observées dans d'autres pays européens mais très inférieure à celle observée aux États-Unis). Dans un modèle complet à la Pissarides (2000), les paramètres  $\theta$  et  $\psi$  sont endogènes, mais il est cependant possible de les chiffrer de manière normative en faisant des hypothèses sur les délais moyens de recherche d'emploi ; avec un délai moyen de trois mois pour les chômeurs ayant déjà travaillé et de six mois pour les nouveaux entrants, on trouve  $v = 1,5\%$  et  $u = 1,9\%$ , soit au total un taux de chômage de plein emploi de 3,4 %.

Au total, la précision numérique n'est pas ce qui importe le plus. Disons, pour fixer les idées, qu'un taux de chômage inférieur à 5 % ne serait sans doute pas significativement différent de ce à quoi aboutiraient des définitions plus élaborées du plein emploi. Naturellement, il pourrait être souhaitable de viser un chômage plus faible, dans la mesure où ce niveau impliquerait qu'en permanence, plus d'un million de travailleurs soient privés d'emploi. Mais cela pourrait impliquer des arbitrages entre cet objectif et d'autres objectifs économiques ou sociaux qu'il serait un peu artificiel d'aborder dès maintenant. Un chômage de 5 % apparaît donc au moins comme un objectif d'étape<sup>(32)</sup>.

### La pleine activité

Il est possible de discuter longtemps du niveau du chômage dans une société de plein emploi. Il ne faudrait pas occulter pour autant une autre dimension du problème, tout aussi importante : la sous-activité. Dans une société marquée par la diversité des situations familiales et individuelles, il n'est plus possible de raisonner comme si le seul taux de chômage des actifs était la bonne mesure du plein emploi. Pour les femmes, les jeunes et les plus de cinquante ans, le sous-emploi se traduit souvent par l'exclusion totale ou partielle du marché du travail, c'est-à-dire la non activité ou la sous-activité, plutôt que par le chômage.

Une piste pour approcher la question, ou plutôt pour la court-circuiter, est fournie par les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, qui a retenu l'objectif de porter le ratio population employée / population d'âge actif (généralement appelé taux d'emploi), qui est actuellement de 61 % dans l'Union européenne, à un niveau aussi proche que possible de 70 % d'ici à 2010<sup>(33)</sup>. Retenir cette mesure a l'avantage de ne pas se focaliser sur le seul chômage, et de prendre en compte simultanément le taux de chômage et le taux d'activité. Mais la norme de 70 % est à la fois incomplète et arbitraire. Incomplète, parce qu'elle ignore certaines formes de sous-activité comme le temps partiel contraint. Arbitraire, parce qu'au sein même de l'Union européenne, les comportements d'activité des femmes diffèrent grandement d'un pays à l'autre<sup>(34)</sup>, et qu'il n'y a guère de légitimité à adopter une attitude normative à l'égard de choix collectifs de ce type.

(32) Le seuil de 5 % peut paraître élevé au regard du taux de chômage moitié moindre que connaissent la France dans les années soixante. Outre le fait que la couverture de l'ANPE n'était pas la même, il faut rappeler que dans les années soixante, une part significative du sous-emploi prenait la forme du maintien d'effectifs importants et faiblement productifs dans l'agriculture et d'autres secteurs traditionnels.

(33) Raisonner en termes de taux d'emploi conduit à regrouper chômage et inactivité. Formellement si  $T$  est le taux d'activité,  $U$  le taux de chômage et  $\lambda$  le taux d'emploi, on a :  $\lambda = (1 - U) T$ .

(34) Le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans est de 50 % en Espagne et de plus de 75 % en Suède ou au Danemark.

Cette approche mérite cependant d'être développée à des fins illustratives. On peut le faire de la manière suivante : en France, en 1999, un peu moins de 60 % des hommes et femmes âgés de 15 à 64 ans avaient un emploi, et la durée annuelle de leur travail était en moyenne de 1 600 heures environ. La durée annuelle du travail par actif potentiel était donc de  $0,6 \times 1600 = 960$  heures. Aux États-Unis, le taux d'emploi était de 74 % et la durée annuelle du travail de 1 976 heures, si bien que la durée du travail par actif potentiel était de  $0,74 \times 1976 = 1 460$  heures. Ce qui signifie que le volume de travail annuel par actif potentiel américain est de 50 % supérieur à ce qu'il est en France. Comme les niveaux de productivité horaires des deux pays sont sensiblement identiques, cela implique que le revenu par actif potentiel est, lui aussi, supérieur de moitié aux États-Unis.

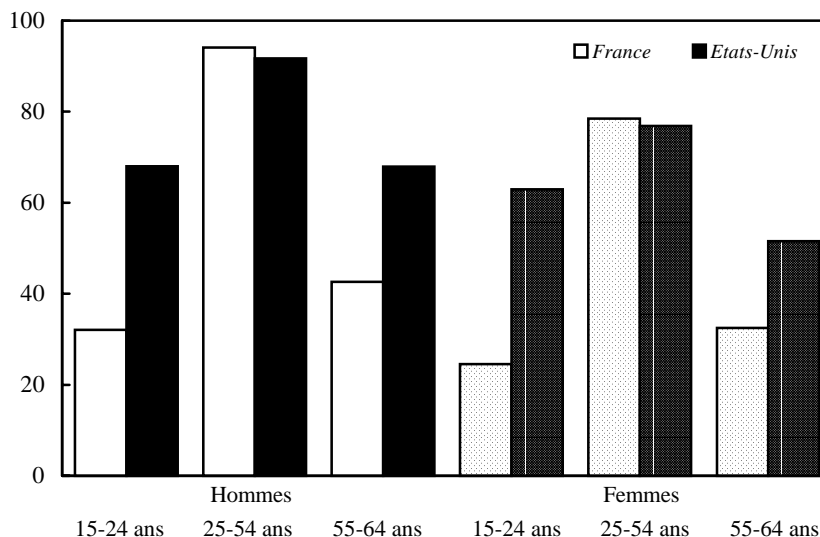
Cet écart ne s'explique que pour 18 % par la disparité des taux de chômage. L'essentiel est ailleurs : 50 % tiennent à la durée annuelle moyenne du travail (y compris l'effet du temps partiel), et 31 % aux taux d'activité. Les préférences sociales, notamment en ce qui concerne la durée collective du travail, ou l'âge de la retraite, peuvent partiellement rendre compte de cet écart – encore que les calculs, effectués pour l'année 1999, n'intègrent pas les effets des 35 heures<sup>(35)</sup>, mais pour qu'elles suffisent à expliquer son ampleur, il faudrait supposer que les Français font collectivement preuve d'une préférence pour le loisir bien supérieure à celle des Américains, et qu'il ont donc fait le choix d'un revenu par tête très inférieur. Cette hypothèse est peu vraisemblable.

De fait, le simple examen des taux d'activité par sexe et âge dans les deux pays indique que ceux-ci sont sensiblement identiques pour les hommes et les femmes de 25 à 54 ans – ils sont même légèrement plus élevés en France – mais qu'ils diffèrent fortement aux âges de transition entre inactivité et vie active (graphique 11). Pour les jeunes, cela s'explique par la durée de la scolarité – la France détient en la matière un record parmi les pays de l'OCDE, puisque 91 % des 16-19 ans y sont scolarisés, contre 78 % pour les États-Unis –, mais aussi, ce qui est moins positif, par la rareté des cumuls emplois-études : 8 % des 15-29 ans en formation initiale occupent un emploi, contre 30 % en Allemagne (à cause de l'apprentissage), 33 % aux Pays-Bas, et 58 % au Danemark<sup>(36)</sup>. Pour les fins de carrière, l'âge de la retraite est un facteur de différence, mais aussi le déclin des taux d'activité après cinquante ans, bien avant la limite des soixante ans.

(35) Dans la mesure où elles s'assimilent à un partage du travail, les 35 heures n'auront en outre qu'un effet marginal sur la durée annuelle du travail par actif potentiel.

(36) Voir Gautié et Minni (2000).

## 11. Taux d'activité par sexe et âge en France et aux États-Unis (1999)



Source : OCDE.

Ces écarts étaient considérablement plus faibles en 1970, date à laquelle les profils d'activité étaient assez voisins d'un pays à l'autre. Ils se sont progressivement creusés au fur et à mesure que la société française était gagnée par le sous-emploi. Prolongation artificielle des études, multiplication des stages, temps partiel contraint, récurrence du chômage, puis, à l'autre bout de la vie active, préretraites ou dispenses de recherche d'emploi : la sous-activité s'est au fil du temps instaurée en France comme dans d'autres pays européens, à une échelle bien plus grande que ne l'indique la seule observation du taux de chômage.

Ces observations n'ont, encore une fois, qu'une valeur indicative. Il ne serait pas légitime d'en tirer des normes : la durée du travail, la durée des études, l'âge de la retraite, la fréquence du temps partiel, répondent à des choix individuels ou collectifs qui diffèrent d'un pays à l'autre. Mais elles suggèrent que le retour au plein emploi ne peut se résumer à la réduction du chômage, qu'il pourrait et même qu'il devrait impliquer un relèvement marqué des taux d'activité.

Pour vérifier ce point, il est utile d'examiner de quelle manière les taux d'activité ont varié dans les pays qui ont significativement réduit leur chômage. Pour cela, le tableau 5 donne l'évolution du taux d'activité entre l'année du chômage maximal et 1999 dans les sept pays du tableau 4 où le chômage a baissé de plus de cinq points. Dans tous les cas sauf un, celui du Danemark – mais le point de départ y était particulièrement élevé – le taux d'activité a significativement augmenté, parfois dans une mesure très forte.

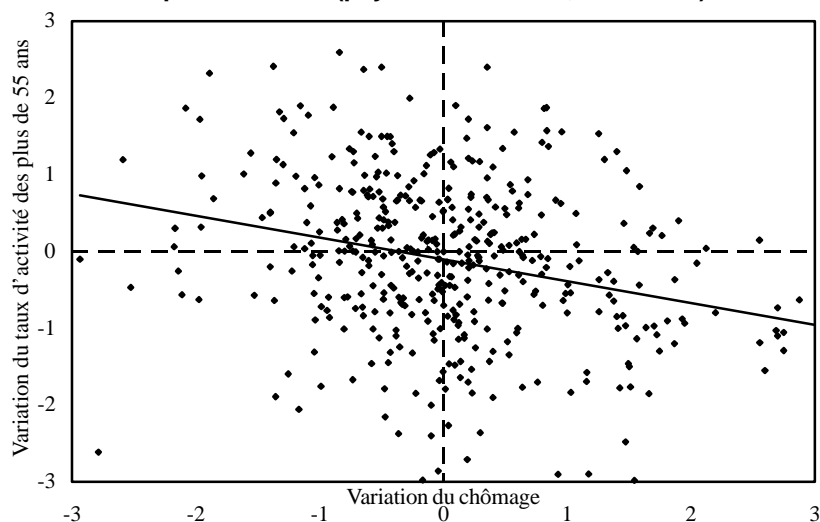
### 5. Variation du taux d'activité depuis l'année du pic du chômage dans les pays où celui-ci a fortement baissé

	Année	Niveau	1999	Variation
Danemark	1993	81,2	80,6	- 0,5
Finlande	1994	72,0	73,6	1,6
Irlande	1986	59,6	66,3	6,7
Pays-Bas	1983	64,8	72,9	8,1
Espagne	1994	61,3	63,9	2,6
Royaume-Uni	1982	74,7	76,3	1,6
États-Unis	1982	73,0	77,2	4,3

Source : Calculs à partir des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*. La série pour les Pays-Bas est corrigée d'une rupture intervenue en 1987.

Ce redressement des taux d'activité ne repose pas seulement sur des effets de flexion de court terme, qui conduisent certaines catégories de population, notamment parmi les femmes et les jeunes, à se porter sur le marché du travail lorsque celui-ci est porteur et à s'en retirer en période d'accroissement du chômage. Il concerne aussi les plus de cinquante-cinq ans, pour lesquels le choix de l'inactivité est généralement peu réversible. Une corrélation négative entre variation du chômage et variation du taux d'activité des plus de cinquante-cinq ans peut en effet s'observer (graphique 12).

### 12. Variation du taux de chômage et variation du taux d'activité des plus de 55 ans (pays industrialisés, 1970-1999)



Source : Calculs sur données OCDE, *Perspectives de l'emploi*.

Plus généralement, la dépendance du taux d'activité à l'égard du taux de chômage peut être appréciée en estimant une équation économétrique du type :

$$Tact_{i,t} = a_i + b_i t + c CHO_{i,t}$$

où *Tact* est le taux d'activité et *CHO* le taux de chômage, et où *i* désigne le pays et *t* la période. L'estimation de cette équation sur l'ensemble des pays de l'OCDE pour lesquels les données sont disponibles fournit un coefficient *c* négatif (-0,25) et nettement significatif (*T* = 7,4) : une baisse d'un point du taux de chômage se traduit par une hausse d'un quart de point du taux d'activité. Appliquée à la France, cette estimation suggère qu'une baisse de huit points du taux de chômage (soit par exemple du niveau de 12,6 % atteint en juin 1997 à 4,6 %) pourrait s'accompagner d'une hausse de deux points du taux d'activité, soit encore d'un accroissement d'environ huit cent mille personnes de la population active, par rapport à une situation caractérisée par le maintien d'un chômage élevé.

## L'économie et la société du plein emploi

Les développements qui précèdent suggèrent que le plein emploi est un objectif plus ambitieux encore qu'il n'y paraît. La prochaine section en tirera les conséquences quantitatives. Mais ils ne suffisent pas à établir que c'est un objectif légitime, à la réalisation duquel devraient être sacrifiées d'autres finalités. Il faut donc y revenir, pour cerner de plus près ce qu'implique de ce fixer un tel but.

### Plein emploi et développement économique

Aucune étude n'a chiffré le coût strictement économique du sous-emploi que connaît la France depuis maintenant vingt-cinq ans<sup>(37)</sup>. Il est très probable qu'une telle recherche placerait la perte de bien-être qui en résulte à un niveau très élevé : pour prendre un point de comparaison, bien au-dessus des bénéfices identifiés de politiques structurelles de longue haleine conduites au cours de la même période, comme la construction du marché unique européen, dont les niveaux se situent typiquement aux alentours d'un point de PIB<sup>(38)</sup>. Dire cela n'est évidemment pas minimiser l'importance de ces politiques structurelles. C'est seulement souligner que le sous-emploi est d'abord un immense gâchis économique.

La persistance du sous-emploi a également eu des effets indirects sur la politique économique. Depuis un quart de siècle, celle-ci souffre en France comme dans d'autres pays européens d'une difficulté permanente à distinguer développement cycliques et évolutions de moyen terme, qui a été à

(37) Des études sur le coût du chômage pour les finances publiques ont été faites, mais elles sont anciennes, et il s'agit évidemment là d'un chiffrage très partiel.

(38) Ceci ne fait qu'illustrer une remarque du macroéconomiste Arthur Okun : il faut beaucoup de triangles de Harberger pour combler un *output gap*.

l'origine d'une succession d'erreurs excessivement coûteuses. La hausse tendancielle du taux de chômage a d'abord été vue comme un phénomène passager, ce qui a, au cours des années soixante-dix, conduit à gager des choix de finances publiques sur l'hypothèse d'une résorption rapide du sous-emploi ; puis, à la fin des années quatre-vingt, le redressement du taux de croissance, qui avait largement un caractère cyclique, a été interprété à tort comme permanent, avec une fois encore de lourdes conséquences budgétaires ; enfin le potentiel de reprise de l'activité et ses conséquences sur les recettes fiscales ont été mal anticipés à la fin des années quatre-vingt-dix, dans un contexte où la persistance d'un chômage à deux chiffres avait fini par être tenue pour inéluctable.

Une indication de cette difficulté est l'incertitude sur le niveau du NAIRU, dont les évaluations disponibles ont, souvent, fidèlement suivi l'évolution du chômage effectif. Alors que ce concept (et l'*output gap* qui en dépend) devrait servir à fixer l'orientation souhaitable de la politique macroéconomique, il a en Europe été largement vidé de son contenu opérationnel. Tout s'est passé comme si la politique économique y avait dû, depuis vingt ans, fixer son cap à l'aide d'une boussole qui aurait toujours indiqué le Nord droit devant. Les conséquences en ont été lourdes et se lisent sur la dette publique, le niveau des prélèvements obligatoires ou l'allocation des ressources. L'état de confusion analytique qui en résulte s'observe dans les débats auxquels donnent lieu la gestion des finances publiques ou la réforme des retraites. Le contraste est net avec les États-Unis, où le taux de chômage fluctue mais n'affiche aucune tendance ascendante, où la gestion du cycle est resté un objectif central de la Réserve fédérale, et où s'est engagé un débat important sur les choix d'affectation des surplus budgétaire à venir entre baisse des impôts et financement des retraites.

Restaurer le plein emploi, c'est donc rendre à la politique économique une référence indispensable, c'est retrouver un minimum de fiabilité dans la gestion du cycle, c'est contribuer à dissiper les malentendus qui obscurcissent le débat public sur les choix économiques et sociaux. C'est créer les conditions d'un débat public plus informé et plus exigeant sur les plus lourds de ces choix, ceux qui impliquent des arbitrages intertemporels et se traduisent par des redistributions de grande ampleur entre générations : sur les retraites bien sûr, mais aussi en matière de santé, d'éducation ou d'environnement. La société française, chacun le sait, a besoin de se confronter à ces choix d'avenir, et de les trancher. Elle les fera d'autant mieux qu'une référence collective acceptée lui permettra de distinguer les problèmes du futur de ceux du présent<sup>(39)</sup>.

(39) Le débat qui s'est instauré sur les retraites à la suite de la publication du rapport Charpin (1999) illustre ce point. Le diagnostic sur l'incidence des changements démographiques était peu contestable, et les critiques se sont concentrées sur les scénarios macroéconomiques utilisés pour les projections, c'est-à-dire *in fine* sur le chômage d'équilibre à long terme. Beaucoup de ces critiques ont refusé d'entrer dans un débat sur les choix intertemporels de répartition, au motif que l'économie française disposerait de ressources plus importantes qu'il n'était supposé dans le rapport. Quant à l'opinion, elle s'est sans doute montrée d'autant plus rétive à accepter une augmentation de la durée de cotisation qu'elle y a vu le risque d'un accroissement du risque de chômage en fin de carrière.

## Plein emploi et contrat social

En 1958, dans *La condition de l'homme moderne*, Hannah Arendt envisageait « la perspective d'une société de travailleurs sans travail, c'est-à-dire privés de la seule activité qui leur reste », avant d'ajouter « on ne peut rien imaginer de pire ». Le sous-emploi de masse que nous avons connu depuis vingt ans, et les effets sociaux qu'il a peu à peu déployés, ont montré toute la portée de cette prédiction.

Le travail est en effet dans les sociétés contemporaines bien davantage qu'un moyen à la disposition des individus pour assurer leur existence. Il est une composante primordiale du lien social, de ce par quoi se définit l'appartenance à la collectivité. C'est pourquoi nos sociétés ont été définies comme salariales (Aglietta et Brender, 1984) : parce que le salariat y est le mode dominant d'existence sociale et que de s'en trouver exclu entraîne toute une série d'effets dont le cumul s'apparente à une exclusion de la société elle-même. Il n'en a pas toujours été ainsi, comme l'a montré Polanyi (1944). Il n'en sera pas nécessairement toujours ainsi. Mais dans l'intervalle, la société du travail, c'est-à-dire une société où l'appartenance sociale se définit d'abord en référence au travail, reste notre horizon. Or les fondements de cette société sont mis à mal par la persistance du sous-emploi.

Reconstruire le plein emploi est donc tout autre chose qu'augmenter pour chaque individu la probabilité d'accès à l'emploi ou de maintien dans l'emploi. C'est même plus que de faire reculer l'exclusion. C'est restaurer l'égalité dans une de ses composantes fondamentales. C'est assurer chacun de ce que les responsables publics considèrent le maintien de ce lien social comme une responsabilité essentielle. C'est recréer un équilibre entre les efforts qui sont demandés aux individus et ceux que la collectivité est prête à consentir pour faire en sorte que chacun puisse se définir en référence à la contribution qu'il apporte par son travail. C'est, en définitive, rien moins que reconstruire le contrat social dans une société du travail. L'ambition de ce programme peut légitimement susciter l'hésitation. Mais, comme l'écrivait Dominique Strauss-Kahn (1998a), le plein emploi « est le seul modèle auquel nous puissions aspirer » : dans une société salariale, tout autre objectif est renoncement.

La définition de ce contrat n'est pas univoque. Les développements qui précèdent suggèrent que l'exactitude de la définition numérique du plein emploi importe en définitive moins que l'objectif qui y correspond. Il n'est pas de norme quantitative qui puisse s'imposer uniformément. Une société peut connaître durablement un chômage un peu plus fort qu'une autre, parce que cela correspond à des choix collectifs assumés comme tels : par exemple, la durée moyenne de recherche d'emploi entre deux fonctions peut être un peu supérieure – avec pour conséquence un taux de chômage plus élevé à l'équilibre. La nature du contrat qui lie le travailleur privé d'emploi à la société peut être très différente d'un pays à l'autre – et d'ailleurs elle l'est : dans une société qui privilégie les choix individuels, comme celle des États-

Unis, la responsabilité de la collectivité se limite à fournir au chômeur une assurance de courte durée, et la charge de retrouver un emploi lui incombe quasi-exclusivement ; dans les pays d'Europe du Nord, et plus largement en Europe, l'assurance-chômage a davantage le caractère d'un engagement réciproque, d'ailleurs parfois formalisé, au gré duquel la collectivité et le chômeur assument l'une et l'autre des devoirs.

Mais quelles qu'en soient les modalités, vouloir le plein emploi emporte des conséquences lourdes. Cela implique de ne pas consentir à des aménagements au contrat social que semble appeler la persistance du chômage, mais qui représenteraient autant d'obstacles sur la voie de l'emploi. C'est par exemple, comme l'a fait le gouvernement à l'hiver 1997-98, résister aux demandes de mouvements qui en viennent à revendiquer que le chômage soit reconnu comme mode permanent d'existence sociale, aussi légitimes que ces revendications paraissent au regard de la détresse des individus concernés. Vouloir le plein emploi implique aussi de subordonner des décisions fiscales ou sociales à caractère redistributif au critère de leur contribution à l'emploi, et de préférer systématiquement la redistribution par l'emploi à d'autres formes de répartition du revenu<sup>(40)</sup>.

Le plein emploi de demain ne sera cependant évidemment pas celui d'hier. Comme l'ont souligné de nombreuses études sur les relations du travail (par exemple Aglietta, 1998, ou Beffa, Boyer et Touffut, 1999) et sur le droit du travail (Supiot, 1999), la relation de travail caractéristique du fordisme, c'est-à-dire l'emploi de longue durée, à temps plein, essentiellement masculin, sous forme de contrat à durée indéterminée, et dans une relation de subordination à l'employeur pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, ne constitue plus qu'une des formes possibles du contrat salarial, dont rien ne permet de penser qu'elle pourrait ou devrait retrouver son hégémonie d'antan. Un chiffre résume cette mutation : en 1975, la probabilité qu'un homme âgé de 25 à 39 ans pourvu d'un emploi avait de connaître le chômage dans la suite de sa vie professionnelle était de 2,4 %. En 1995, elle était de 10,5 % (Laffargue et Thibault, 2000). Même si certains types de relation salariale ont à l'évidence un caractère pathologique, et sont appelés à reculer au fur et à mesure que le retour au plein emploi modifiera le rapport de force entre employeurs et salariés, les innovations de ces dernières décennies ont très certainement un caractère permanent : le temps partiel, l'intérim, les contrats à durée déterminée, sont là pour demeurer, même si l'usage qui en sera fait dans un contexte de plein emploi sera certainement différent de la situa-

(40) Plus que des évaluations nécessairement abstraites, les résultats d'une enquête en plusieurs vagues auprès des ménages britanniques montrent sans ambiguïté les coûts en bien-être du chômage (Clark et Oswald, 1999) : le passage du chômage à l'emploi améliore un indice de bien-être des individus concernés de 2,7 points, et le passage de l'emploi au chômage le dégrade de 1,8 point, selon les appréciations données par les individus eux-mêmes. En comparaison, un mariage améliore le bien-être de 0,2 point, un divorce le dégrade de 1,5 point, et une variation du revenu est sans effet sensible. Le chômage du conjoint ou du partenaire dégrade le bien-être de 0,9 point, son retour à l'emploi l'améliore de 0,8 point. Cette enquête confirme ainsi que la « redistribution par l'emploi » a des effets massifs sur le bien-être des individus.

tion récente. Il en va de même de ce que Boyer et al. (1999) nomment le modèle de la profession, qui se répand dans les nouveaux métiers des hautes technologies (il concernerait bientôt, selon eux, 10 % de la population salariée) et qui, plus qu'à une relation salariale stricto sensu, correspond à l'achat par « l'employeur », pour une certaine période, du service d'un capital humain dont « l'employé » reste propriétaire, et s'attache à maximiser le rendement.

Il n'entre pas dans le champ de ce rapport de discuter en détail ces mutations du contrat de travail. Deux points doivent cependant être soulignés. Le premier est qu'elles induisent bien évidemment un risque de chômage plus élevé que le contrat indéterminé à vie – ou presque – des années soixante. La société du plein emploi ne sera donc pas une société sans chômage, mais une société où le chômage ne durera pas. C'est d'ailleurs ainsi qu'il a été tenté de l'approcher dans la section précédente.

Le second point est qu'un engagement collectif en faveur du plein emploi est d'autant plus nécessaire que les carrières individuelles sont marquées par l'alternance de périodes d'emploi et de chômage. Comme l'a souligné le rapport Bêlorgey (2000), la priorité est désormais moins de protéger l'emploi, ce qui, dans une économie en mutation rapide, est souvent illusoire, que de sécuriser les trajectoires des individus, tout au long de leur cycle de vie active, en leur permettant d'alterner périodes d'emploi, de formation, et de congés, sans encourir d'exclusion durable du marché du travail. Pour reprendre la formulation de l'OCDE (1990), l'important est de construire une « société active ».

Une société de sous-emploi, où le chômage est souvent le début d'un long calvaire, et laisse presque toujours des stigmates, incite les individus à tenter de reporter le risque de perte d'emploi sur d'autres. C'est une société marquée par l'aversion pour le risque, où les *insiders* se protègent et où les *outsiders* subissent seuls ou presque le coût des ajustements économiques. Aussi injuste qu'il soit, le dualisme est donc son mode d'organisation naturel, et tout effort pour le combattre se heurte à la résistance de ceux que le statu quo protège. C'est une société inamicale à l'innovation – activité par essence risquée – et plus généralement au changement. *A contrario*, une société de plein emploi est une société moins fermée à l'innovation et à la prise de risque, parce que le contrat implicite qui la fonde est que la société ne laissera pas un revers temporaire se transformer en déroute. En cela, objectif économique et objectif social se rejoignent : retrouver le plein emploi, c'est donner confiance aux individus, c'est les protéger contre les aléas de la vie professionnelle, c'est donc leur permettre d'envisager sans angoisse les risques inhérents à l'économie moderne.

### **Pour un choix collectif assumé**

Le plein emploi ne se résume pas à un objectif quantitatif. C'est un choix de société au sens plein du terme, qui emporte une série de conséquences économiques et sociales. Il implique des arbitrages implicites ou explicites

entre objectifs collectifs, et les impliquera d'autant plus que le sous-emploi aura déjà été réduit : pour faire image, ramener le chômage en dessous de 10 % demandait essentiellement de restaurer un pilotage macroéconomique adroit, et de stimuler la demande de travail ; pour passer de 10 à 5 %, il faudra aussi faire appel aux mesures structurelles, y compris en ce qui a trait à des éléments importants du contrat social (les prochains chapitres y reviendront en détail) ; quant à aller au delà, cela demandera de déterminer si notre définition collective du plein emploi implique un chômage à 5, 4 ou 3 %, et cette dimension du choix méritera, le moment venu, d'être explicitée.

Il apparaît donc souhaitable que cet objectif fasse l'objet d'un choix collectif assumé, c'est-à-dire à la fois d'un débat social et d'un engagement politique renouvelé. Les obstacles à une telle démarche sont bien repérés. Ils tiennent d'abord à l'absence d'accord entre les partenaires sociaux sur les mécanismes de la croissance et du marché du travail. Ils tiennent ensuite à la difficulté, pour les différents acteurs, d'assumer des arbitrages explicites. La conviction qui anime ce rapport est cependant qu'il y aurait un bénéfice important à réunir les conditions d'un engagement collectif pour le plein emploi.

## **Une approche empirique**

À quel horizon le plein emploi est-il susceptible d'être atteint ? Avant d'analyser, dans les prochains chapitres, les conditions économiques de la réalisation de cet objectif, il n'est pas inutile de fixer quelques ordres de grandeur sur la base de chiffrages qui n'ont pas le caractère d'une prévision, mais visent seulement à donner un cadrage.

### **Un premier cadrage**

Un premier exercice est d'examiner quelle croissance annuelle de l'emploi il faudrait atteindre pour ramener le chômage en dessous de 5 % d'ici 2005 ou 2010, en prenant pour base les projections usuelles de population active. La projection élaborée en 1996 par l'INSEE et la DARES repose sur l'hypothèse d'une quasi-stabilité du taux d'activité moyen. Elle retient pour les années à venir une progression ralentie de la population active, dont l'accroissement annuel moyen passerait de 163 000 personnes sur 1995-1999 à 132 000 sur 2000-2005, suivie d'une baisse absolue de 19 000 par an sur 2006-2010<sup>(41)</sup>. Ces évolutions résulteraient pour l'essentiel des tendances démographiques.

Sur cette base, et compte tenu des résultats attendus pour 2000, il suffirait de créer 340 000 emplois par an de 2001 à 2005 pour ramener le chômage à 5 % en 2005, et 160 000 pour atteindre l'objectif en 2010. Un rythme

(41) Voir Brondel et al. (1996), et Nauze-Fichet (2000), Complément A ci-après.

de création d'emplois même très sensiblement ralenti (par rapport aux 400 000 emplois annuels de ces dernières années) suffirait donc à ramener le chômage en dessous de ce seuil symbolique dans la seconde partie de la décennie.

C'est sur la base de calculs de ce type que se fonde souvent l'anticipation d'un retour progressif au plein emploi, sous l'effet du ralentissement de la croissance démographique. Après des décennies de sous-emploi, le rationnement du travail cesserait et, en un renversement mécanique, ce sont les travailleurs qui deviendraient rares : le chômage disparaîtrait par faute de candidats.

Ces calculs ne sont cependant guère satisfaisants : outre qu'ils reposent sur une vision trop mécanique du fonctionnement du marché du travail, et indépendamment de toute interrogation sur la possibilité d'atteindre sans effort un chômage très inférieur au niveau actuel – questions sur lesquelles la seconde partie de ce rapport reviendra en détail –, le grand défaut de ces projections est d'ignorer le potentiel de progression de l'activité dans un contexte de retour au plein emploi.

### **Vers un relèvement des taux d'activité**

Pour tenir compte de la possibilité d'une progression plus forte de la population active, l'INSEE a d'abord actualisé les projections effectuées en 1996 à la lumière des évolutions récentes, qui font apparaître un double phénomène : une hausse du taux d'activité des 15-24 ans, en raison d'une augmentation des cumuls emploi-formation initiale et d'une baisse du taux de scolarité<sup>(42)</sup> ; et une activité plus soutenue au-delà de 55 ans, partiellement liée à la réforme des retraites intervenue en 1993. Au total, la population active serait dès 2000 supérieure de 360 000 unités à ce qui avait été prévu en 1996<sup>(43)</sup>.

La prise en compte de cet acquis, et des tendances sous-jacentes qui y correspondent<sup>(44)</sup>, conduit à relever la population active projetée de manière significative (+ 600 000 personnes en 2006, près de 800 000 en 2010), et très symbolique : au lieu de baisser entre 2005 et 2010, la population active

(42) La projection INSEE-DARES effectuée au milieu des années quatre-vingt-dix envisageait une prolongation de la hausse du taux de scolarité jusqu'en 2000, suivie d'une stabilisation. Dans la réalité, le taux de scolarité a plafonné dès 1998 et a baissé d'un point entre 1998 et 2000. Cette évolution résulte notamment de l'amélioration de la situation de l'emploi : lorsque les embauches sont à un niveau médiocre, les jeunes tendent à prolonger leurs études dans l'espoir d'améliorer leurs perspectives d'emploi, ou du moins de ne pas se trouver immédiatement confrontés au chômage ; lorsqu'elles augmentent, ils se dirigent plus vite vers le marché du travail. Par ailleurs, la hausse du taux d'activité des jeunes résulte aussi de la progression de l'apprentissage, qui reste à un niveau faible (4 % des 15-24 ans en mars 2000) mais a progressé.

(43) L'ensemble de ces résultats est présenté de manière détaillée dans Nauze-Fichet (2000).

(44) La projection suppose une poursuite de la hausse du cumul emploi-formation initiale et un recul de l'âge de cessation d'activité pour les générations affectées par la réforme des retraites de 1993.

continuerait d'augmenter à un rythme ralenti (tableau 6). Il faut cependant noter que la plus grande part de cette révision (300 000 personnes en 2000, 500 000 en 2006 et en 2010) proviendrait du comportement d'activité des étudiants, qui seraient par définition demandeurs d'activité à temps très partiel. La hausse de l'offre de travail en équivalent temps plein serait donc nettement inférieure : de l'ordre de 300 000 en 2005, 350 000 en 2010.

### 6. Taux d'activité et population active (1995-2010)<sup>(\*)</sup>

	1995	2000	2006	2010
<i>Au sens du recensement<sup>(**)</sup></i>				
Taux d'activité				
• Projection 1996	68,6	69,5	69,5	68,3
• Projection actualisée	—	70,4	71,1	70,2
• Scénario haut plein emploi	—	—	73,2	74,3
Population active (millions)				
• Projection 1996	26,3	27,1	27,9	27,8
• Projection actualisée	—	27,4	28,5	28,6
• Scénario haut plein emploi	—	—	29,5	30,4
<i>Au sens du BIT<sup>(***)</sup></i>				
Taux d'activité				
• Projection 1996	66,8	67,1	67,1	65,9
• Projection actualisée	—	67,9	68,7	67,9
• Scénario haut plein emploi	—	—	71,0	72,2
Population active (millions)				
• Projection 1996	25,6	26,2	26,9	26,8
• Projection actualisée	—	26,5	27,5	27,6
• Scénario haut plein emploi	—	—	28,6	29,6

Notes : (\*) Au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. Les taux d'activité portent sur la population d'âge actif (15-64 ans) ; (\*\*) Au sens large, c'est-à-dire y compris les préretraités et les chômeurs dispensés de recherche d'emploi. Ce concept est celui retenu par Nauze-Fichet (2000). ; (\*\*\*) Sur la base des taux d'activité au sens du recensement, ajustés pour tenir compte des différences de définition et corrigés pour exclure de la population active les préretraités et dispensés de recherche d'emploi. Cette correction est cependant approximative.

Sources : INSEE-DARES pour la projection 1996, Nauze-Fichet (2000) pour la projection actualisée et le scénario haut.

Cette projection actualisée prend en compte les évolutions récentes, mais ne reflète pas le potentiel de progression de l'activité en cas de résorption du chômage. C'est pourquoi a aussi été élaboré un scénario de fort redressement du taux d'activité dans une hypothèse de retour au plein emploi (dit « scénario haut plein emploi »). Contrairement à la projection actualisée, ils ne constitue pas une prévision, mais a un caractère plus spéculatif. Il illustre

jusqu' où pourrait aller la hausse de l'activité en cas de retour du chômage en dessous de 5 %, au cas où se cumuleraient trois hypothèses :

- un développement important du cumul emploi-formation initiale, qui concernerait près de 20 % des 15-24 ans en 2010 contre 5 % en 2000 ;
- un relèvement du taux d'activité des 55-64 ans, qui remonterait à 52 % en 2010 contre 37 % actuellement<sup>(45)</sup> ;
- un doublement du solde migratoire net, qui passerait de 50 000 à 100 000 personnes par an.

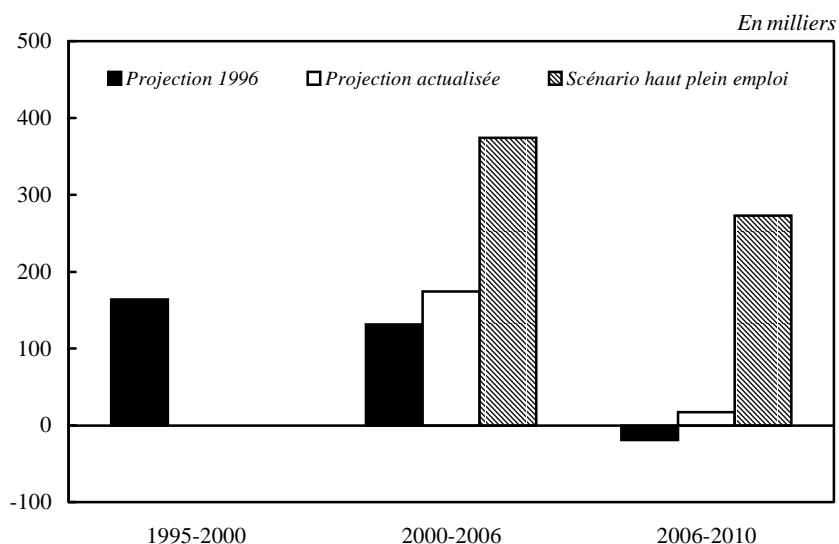
Chacune de ces hypothèse peut paraître audacieuse, voire excessive. *A fortiori* leur cumul. Elles restent cependant d'un ordre de grandeur vraisemblable si l'on se place dans une hypothèse de retour à un taux de chômage de 5 % ou moins d'ici 2010. S'agissant de la première, il faut noter que la France occupe la dernière place des pays de l'OCDE pour l'activité des 15-24 ans, et que le développement du cumul emploi-formation initiale ne ferait que nous rapprocher de nos principaux partenaires. Le taux d'activité des 15-24 ans n'atteindrait dans l'hypothèse retenue que 43,5 % en 2010, alors qu'il est aujourd'hui de 68 % au Pays-Bas et de 66 % aux États-Unis. En ce qui concerne les plus de 55 ans, plusieurs phénomènes pourraient contribuer à une hausse du taux d'activité dans les années à venir : changements démographiques au sein de cette population, qui se traduiraient dans un premier temps par son rajeunissement, réduction progressive du nombre de salariés en préretraite, arrivée en fin de vie professionnelle de classes d'âge entrées plus tardivement dans la vie active et plus diplômées<sup>(46)</sup>. Dans un contexte où les employeurs veilleraient davantage à conserver leurs salariés âgés ou à en attirer de nouveaux, ces facteurs pourraient induire un relèvement du taux d'activité des plus de 55 ans. Enfin le doublement du solde migratoire ne porterait le taux d'immigration qu'à 0,16 %, contre plus de 0,3 % aux États-Unis au cours de la période de baisse du chômage et en France au cours des années de forte croissance.

Certaines de ces évolutions pourraient évidemment ne pas se produire. C'est pourquoi leur cumul constitue une conjecture haute, fortement conditionnée au retour vers le plein emploi, et qui repose sur l'hypothèse d'une modification importante des comportements d'activité en début et en fin de vie active. Il faut traiter celle-ci comme un point de repère sur le potentiel de redressement de l'activité, et raisonner en prévision sur des chiffres plus bas.

(45) Taux d'activité au sens du BIT. Sur la différence entre les concepts d'activité, voir Nauze-Fichet *op. cit.*, et le tableau 6.

(46) En 1990, 64 % des hommes et 70 % des femmes de 55 à 64 ans ne possédaient aucun diplôme. En 2010, ces proportions seront respectivement de 31 et 37 %. Or le taux d'activité est fortement corrélé au niveau de diplôme. Ceci n'empêche pas que la qualification des plus de 55 ans restera très inférieure à la moyenne, voir à ce propos le chapitre 4.

### 13. Variation annuelle moyenne de la population active (1995-2010)



Source : Nauze-Fichet (2000).

#### Un second cadrage

Compte tenu des éléments qui précèdent, le rythme de création d'emplois devrait alors être sensiblement plus fort qu'il n'était envisagé dans le premier cadrage pour que le chômage soit ramené en dessous de 5 % en 2005 ou 2010 (tableau 7).

Sur la base de la projection actualisée, il faudrait conserver pendant encore cinq ans les rythmes de croissance de l'emploi de ces dernières années pour respecter l'objectif en 2005, mais celui-ci pourrait être atteint d'ici 2010 même avec une progression de l'emploi deux fois moins rapide. Sur la base du scénario haut plein emploi, atteindre l'objectif en 2010 demanderait que l'économie française continue pendant dix ans à créer des emplois au rythme de ces dernières années.

Ces calculs donnent des ordres de grandeur. Il faudrait, pour être plus précis, tenir compte du fait qu'une part importante de l'accroissement de l'offre de travail, celle qui correspond au développement du cumul emploi-études, ne se porterait pas sur des emplois à plein temps : la moitié des 2,8 millions d'actifs supplémentaires que retient pour 2010 le scénario haut plein emploi (en comparaison de la projection 1996) seraient des jeunes

entre 15 et 24 ans, pour l'essentiel en situation de cumul emploi-formation. Parallèlement, une partie des 55-64 ans dont il est supposé qu'ils prolongeraient leur activité pourraient être également demandeurs d'emplois à temps partiel, notamment en cas de développement des formules de retraite progressive. L'accroissement annuel moyen de l'offre de travail en équivalent plein temps pourrait donc être sensiblement inférieur à l'accroissement de la population active<sup>(47)</sup>. Il faut enfin tenir compte aussi des migrations probables entre temps plein et temps partiel. Dans un marché du travail plus actif et où le risque de chômage serait plus faible, des salariés à temps plein pourraient choisir de passer à temps partiel, tandis que les 1,4 million de salariés aujourd'hui en situation de temps partiel contraint pourraient passer à temps plein (comme cela a déjà commencé de se faire).

### 7. Créations d'emplois requises à partir de 2001 pour ramener le chômage à 5%

	Chômage à 5% en 2005		Chômage à 5% en 2010	
	Variation annuelle	Taux de croissance	Variation annuelle	Taux de croissance
Projection 1996	340	1,5	160	0,7
Projection actualisée	390	1,7	200	0,9
Scénario haut plein emploi	590	2,5	420	1,8

Source : Calculs sur la base des projections de population active de l'INSEE (Nauze-Fichet, 2000), en supposant pour 2000 un volume de création d'emplois conforme aux prévisions du gouvernement.

Au total, pour tenir compte de ces facteurs, et de ce que le scénario haut plein emploi représente un haut de fourchette et non pas une prévision centrale, il est raisonnable de conclure que pour ramener le chômage à 5 % d'ici 2010, l'économie française devrait au cours des années à venir créer au moins 300 000 emplois par an, et jusqu'à 400 000 en cas de modifications très sensibles des comportements d'activité.

(47) Pour fixer les idées, l'accroissement de la population active en équivalent plein temps serait inférieur de près d'un million à l'accroissement de la population active totale si l'on fait l'hypothèse que l'offre de travail supplémentaire des 15-24 ans correspondra en moyenne à des tiers temps (12 heures par semaine). Les créations d'emplois requises exprimées en équivalent plein temps seraient de 350 000 par an au lieu de 440 000 dans le scénario haut plein emploi.

Ces chiffres ne constituent pas des prévisions, mais seulement l'indication de ce que si l'on s'en tient à l'horizon 2010 – car bien entendu, la baisse de la population active ne serait que reportée à la décennie suivante –, les équilibres sur le marché du travail pourraient être assez sensiblement différents de ce que suggèrent les projections usuelles. On peut être tenté d'y voir une mauvaise nouvelle. Ce ne serait le cas que si la croissance était une grandeur exogène et si le déséquilibre du marché du travail s'appréciait au regard du seul taux de chômage. Il faut surtout y voir l'indication du formidable potentiel de développement économique et social que recèle la situation actuelle.

DEUXIÈME PARTIE

## **ANALYSES**



## Enjeux macroéconomiques

L'analyse rétrospective du chapitre 1 a conduit à souligner l'ampleur de la rupture intervenue à la fin des années quatre-vingt-dix dans le rythme de création d'emplois. L'analyse prospective du chapitre 2 a indiqué que pour atteindre le plein emploi, la croissance des effectifs devrait rester forte d'ici la fin de la décennie. Il s'agit maintenant d'en déterminer les conditions, d'abord sur le plan macroéconomique : la croissance peut-elle continuer à un rythme supérieur à la croissance potentielle, ou risque-t-elle de buter rapidement sur un socle de chômage structurel ? le contenu en emploi de la croissance peut-il demeurer élevé ? la croissance européenne est-elle robuste ? la France peut-elle, et à quelles conditions, croître plus vite que ses partenaires de la zone euro ? Telles sont les questions auxquelles ce chapitre vise à répondre. Pour cela, il commence par faire retour sur un certain nombre d'expériences significatives de ces dernières années, avant d'aborder les questions du chômage structurel et de l'évolution du contenu en emplois de la croissance, puis celle de la croissance française dans le contexte européen. Les questions relatives au marché du travail font l'objet du prochain chapitre.

### **Que peut la politique macroéconomique ? Retour sur quelques expériences**

Comme l'ont déjà souligné plusieurs rapports du CAE sur la réduction du chômage<sup>(48)</sup>, organiser une croissance durable est une des composantes essentielles de toute stratégie de retour au plein emploi. Il n'en est pas de meilleur exemple que celui des États-Unis : le chômage a été ramené en dessous de 4 % au terme du plus long cycle d'expansion que le pays ait connu. Mais celui des Pays-Bas livre la même leçon : depuis que le pays a mis le cap sur l'emploi, en 1982, et en dépit d'un contexte européen longtemps difficile, il a crû en moyenne de 2,8 % par an<sup>(49)</sup>.

(48) Rapports Blanchard-Fitoussi (1998), Fitoussi-Passet (2000) et Freyssinet (2000).

(49) Sur la même période, la croissance française n'a pas, en moyenne, dépassé 2 %.

Or depuis deux décennies, en France, la croissance a toujours eu le caractère d'un feu de paille : au cours des vingt dernières années, elle n'a jamais dépassé 3 % plus de deux années de suite – tandis qu'aux États-Unis, elle n'a jamais été *inférieure* à 3 % plus de deux années de suite. Là réside la raison de beaucoup de nos difficultés.

Pourquoi en a-t-il été ainsi ? Certainement, d'abord, en raison d'une vulnérabilité aux chocs internationaux. Ensuite à cause d'une certaine incapacité des pays européens à se coordonner. Du fait, enfin, d'une certaine impuissance nationale à assurer les conditions d'une croissance durable. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les chiffres de croissance de ces vingt ou trente dernières années. Ils font clairement apparaître qu'en Europe ou ailleurs, d'autres pays ont beaucoup mieux traversé les mêmes turbulences.

Il n'est donc pas inutile, avant d'examiner les problèmes et les perspectives de ces prochaines années, de revenir brièvement sur quelques expériences de politique économique des deux dernières décennies. Ce survol, nécessairement sélectif, privilégiera les épisodes les plus riches d'enseignement.

### **La reprise française des années quatre-vingt : la fragilité des embellies**

Les dernières années de forte croissance que la France ait connues jusqu'aux années récentes, et à vrai dire les seules depuis vingt-cinq ans, remontent à 1988-1989. Alors, deux années de suite, la croissance a dépassé 4 %, et le chômage est, pendant quelques mois, passé en dessous de 9 %.

Avec le recul, trois traits saillants ressortent de cet épisode :

- l'expansion française a été très tardive. Alors que la reprise date de 1983 aux États-Unis et qu'elle s'étend quelques mois plus tard en Europe, l'économie française accuse jusqu'en 1988 un retard de croissance systématique sur ses partenaires de la future zone euro. Ce retard sur le cycle européen, qui contribuera à donner aux années 1988-1989 les traits d'une embellie sans lendemain, doit sans doute être attribué au caractère tardif des ajustements macroéconomiques et structurels en France ;

- la gestion des finances publiques a davantage résulté d'un effort d'adaptation aux contraintes politiques et sociales que d'une volonté de pilotage macroéconomique. Misant sur des anticipations de poursuite d'une croissance forte qui se révéleront erronées, la politique budgétaire acquiert dès 1988 un caractère nettement pro-cyclique : le déficit structurel s'accroît, le ratio de dette publique ne marque qu'une pause dans son ascension ;

- des tensions sur les prix et les salaires sont apparues prématurément, alors que l'économie était encore très loin du plein emploi. Le taux d'utilisation des capacités de production atteint un niveau record à l'été 1990. Des difficultés de recrutement se font rapidement jour dans l'industrie et le bâtiment, et la croissance des salaires nominaux accélère jusqu'à atteindre 6 %

au début 1991. Un débat s'engage sur le partage du revenu, qui témoigne des impatiences sociales et d'une inquiétude collective sur les questions de répartition. Malgré ses efforts, le gouvernement ne parvient pas à y répondre autrement qu'en organisant (ou en feignant d'organiser) une distribution séquentielle des fruits de la croissance.

Le ralentissement international consécutif à la guerre du Golfe, puis la récession européenne induite par une mauvaise gestion collective de l'unification allemande, n'ont pas permis que soit tranché dans les faits le débat sur le caractère soutenable de la croissance française d'alors. Les éléments disponibles ne plaident pas pour l'optimisme : des facteurs de déséquilibre se manifestaient, sous l'effet d'une reprise forte et soudaine. Sans doute une correction de trajectoire était-elle possible. Mais elle n'était pas engagée, et la nature du débat de politique économique que suscitait la reprise n'y prêtait pas. Alors que la baisse du chômage n'atteignait pas deux points, les acteurs politiques et sociaux se révélaient incapables de maintenir le cap sur l'emploi. Alors que l'amélioration des finances publiques ne tenait qu'à une bonne conjoncture, les appels à des dépenses pérennes se multipliaient. Le caractère fugitif de cet épisode de croissance a certainement tenu à des facteurs externes. Mais bien des éléments concouraient, en France aussi, à ce que ce soit un feu de paille.

### **La postérité de l'unification allemande : les coûts de la non-coordination**

La récession consécutive à l'unification allemande de 1990 atteste des dégâts que peut produire une mauvaise coordination internationale face à un choc macroéconomique de grande ampleur. L'événement a été abondamment étudié, *ex ante* et *ex post*<sup>(50)</sup>, et les conclusions de ces travaux sont convergentes : c'est à la suite d'une série de choix de politique macroéconomique que l'unification allemande, qui avait spontanément le caractère d'un choc de demande expansionniste, a été transformée en choc négatif pour l'ensemble des économies des pays liés au mark. Rien n'obligeait en effet *a priori* à ce que la politique monétaire prenne, pour l'ensemble des pays du Système monétaire européen, une orientation aussi violemment restrictive. Au problème posé par l'apparition de fortes tensions inflationnistes en Allemagne, d'autres solutions auraient pu être apportées, soit dans le cadre du maintien des changes fixes – et donc en faisant appel à la politique budgétaire allemande –, soit au prix d'un assouplissement du régime de changes.

Les effets de ces erreurs se sont fait sentir pendant près d'une décennie. Au cours des années quatre-vingt-dix, les politiques économiques ont été aux prises avec des perturbations monétaires d'ampleur au sein du marché unique, des crises de change récurrentes qui ont induit des tensions sur

(50) Voir notamment Muet (1997).

les taux d'intérêt, et le lancinant problème de l'ajustement budgétaire, qui pour une part était l'héritage des années quatre-vingt, et pour une autre résultait de la stagnation elle-même.

L'épisode étant par définition spécifique, ses détails importent moins que les leçons de portée générale qui peuvent en être tirées. La première est qu'avec d'autres, certains plus difficiles encore, comme l'enchaînement des crises qu'a vécu le Japon, il rappelle que des erreurs de politique macroéconomique peuvent être d'un coût extrêmement élevé – sensiblement plus élevé, en fait, qu'aucun observateur ne l'aurait pronostiqué à la fin des années quatre-vingt. La seconde est que les interdépendances entre pays européens sont très fortes, et que la qualité de la coordination entre eux est d'une grande importance. Face aux doutes qui sont régulièrement exprimés quant aux enjeux de celle-ci, cela mérite d'être souligné.

### **L'expérience néerlandaise : apport et limites du consensus<sup>(51)</sup>**

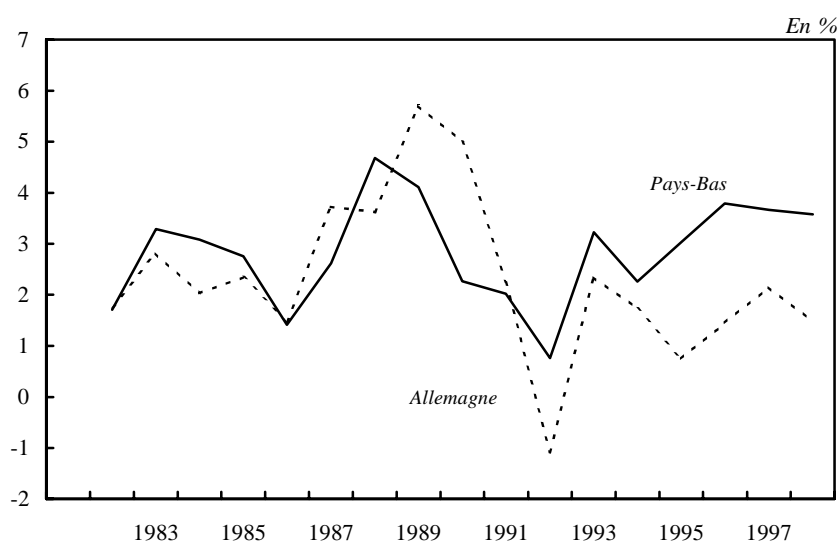
En une quinzaine d'années, les Pays-Bas ont réussi, par la négociation et la recherche du consensus social, à redresser une situation très dégradée. Ils font aujourd'hui figure de laboratoire et ne doivent qu'à leur taille de ne pas être considérés comme une locomotive de l'Europe. Pourtant, au début des années quatre-vingt, les économistes parlaient couramment de la « maladie hollandaise ». Quatre grandes leçons peuvent être tirées de cette expérience :

- les Néerlandais ont misé sur une croissance durable et y sont parvenus. Progressif, le redressement a été obtenu par une grande continuité dans l'action. Les résultats obtenus dans les années quatre-vingt-dix ont été préparés par les options prises au début des années quatre-vingt, à partir des accords de Wassenaar conclus en 1982 entre les partenaires sociaux ;
- à ceux pour qui la seule solution au chômage des pays européens est la mise en cause brutale de leur modèle social, les Pays-Bas ont apporté la preuve qu'une autre voie était possible. Sans ruptures et sans drames, ils ont corrigé leurs erreurs, en mettant l'accent sur la création d'emplois plutôt que sur les mesures malthusiennes, en accompagnant la hausse des taux d'activité, en développant le temps partiel et en faisant place à des expériences de réduction collective du temps de travail, en réformant la sécurité sociale ;
- par l'entremise des acteurs économiques, sociaux et politiques, la société néerlandaise a fait le choix de l'emploi et s'y est tenue. Elle en a explicité les conditions – en la circonstance, un enrichissement du contenu de la croissance en emplois gagé par une modération négociée des gains de salaires par tête, et les a mises en œuvre. L'emploi a suivi : il a progressé de près d'un tiers depuis 1982 ;

(51) Sur l'expérience néerlandaise, voir notamment l'analyse très complète de Sébastien Jean (2000).

- l'expérience néerlandaise démontre enfin que des pays monétairement intégrés peuvent durablement connaître des écarts de croissance importants. Après la dévaluation de 1983, les Pays-Bas ont fait le choix d'un ancrage irrévocable au mark, et sont parvenus dans ce cadre à enregistrer à partir des années quatre-vingt-dix – unification allemande mise à part – un écart de croissance par rapport à leur grand voisin supérieur à un point par an (graphique 14).

#### 14. Croissance du PIB en Allemagne et aux Pays-Bas, 1983-1999



Source : OCDE. Allemagne de l'Ouest avant 1991.

Pour la France, le succès néerlandais est riche d'enseignements. Il montre en particulier qu'il est possible de ramener le taux de chômage à un niveau très faible par une stratégie de longue haleine combinant croissance et enrichissement du contenu en emplois de la croissance. Il montre aussi qu'il est possible de le faire dans le respect d'un modèle social solidaire, et que ce projet est susceptible de réunir un consensus, même si, sur ce point, la transposition est difficile en raison de la puissance de la tradition néerlandaise de négociation collective centralisée. Il montre enfin que l'union monétaire n'interdit pas les écarts de croissance, même entre des économies fortement interdépendantes et de même niveau de développement.

Mais une réflexion sur les leçons de l'expérience néerlandaise ne peut se limiter à chanter les louanges d'une *success story*. En dépit de leurs acquis, les Pays-Bas connaissent aujourd'hui une situation délicate : l'éco-

nomie, qui avec un taux de chômage inférieur à 3 % est apparemment au plein emploi, donne des signes de surchauffe. Pourtant, le sous-emploi demeure massif, avec environ 10 % de la population d'âge actif (et 32 % des hommes entre 55 et 64 ans) officiellement classée comme invalide<sup>(52)</sup>. Ce sous-emploi caché n'est pas à l'origine de la baisse du chômage. Il lui a préexisté. Mais il ne s'est guère résorbé depuis dix ans, et faute d'avoir anticipé l'apparition d'une situation pénurie de main d'œuvre, la politique économique néerlandaise ne crée pas les conditions pour qu'il le soit. Au contraire : la bonne réponse aux tensions qui sont apparues, et qui ont conduit l'inflation à approcher 3 % à la mi-2000, aurait évidemment été d'accroître l'offre de travail en réduisant le sous-emploi caché, ce qui aurait à la fois contribué à prévenir les pénuries de main d'œuvre et à faciliter la réinsertion dans l'emploi de personnes qui en ont été écartées. Mais l'offre de travail reste rigide, et la politique budgétaire va prendre en 2001 un tour expansionniste avec la mise en œuvre d'allègements fiscaux, alors même que l'apparition de tensions sur les marchés du travail et des biens inviterait à lui donner l'orientation inverse. Le risque existe donc que la reconquête du plein emploi qui a été engagée aux Pays-Bas ne soit pas menée à son terme.

Ces problèmes illustrent l'importance des délais de mise en œuvre des politiques économiques, et notamment des politiques structurelles dont le délai d'action est long. Faute d'avoir anticipé que le chômage se réduirait aussi vite, les responsables néerlandais n'ont pas préparé l'inflexion de la politique de l'emploi que rendait nécessaire le redressement du marché du travail, en particulier en matière d'invalidité. Et ils ont trop tardé à mettre en œuvre la réforme fiscale, jusqu'à devoir le faire au mauvais moment, au risque d'aggraver la surchauffe conjoncturelle.

### **Le plein emploi américain : les vertus d'un *policy mix***

L'évolution récente de l'économie américaine est remarquable à bien des égards, et il ne s'agira ici que de ses enseignements en matière de lutte contre le chômage. Quatre traits saillants peuvent être soulignés (graphique 15) :

- la reprise des années quatre-vingt-dix s'est engagée sous des auspices très différents de celle des années quatre-vingt. Au sortir de la récession, en 1992, la situation prête au dilemme : dans un contexte d'inflation modérée (3 %), le chômage est élevé (7,5 %) et le déficit budgétaire important (près de 6 %). D'emblée, l'administration Clinton fait pourtant le choix de donner priorité à l'assainissement des finances publiques, et fait voter par le Congrès un plan pluriannuel de réduction du déficit. Cette décision a un double effet : elle favorise une baisse des taux longs qui, passé l'épisode du début 1994, s'établissent durablement au niveau de 3-4 % en termes réels, et elle libère la Réserve fédérale qui, rassurée sur l'orientation des finances publiques, peut conduire une politique monétaire expansionniste.

(52) Voir Nickell et van Ours (2000) et Jean (2000).

C'est, en une espèce d'accord tacite, l'acte de naissance du *policy mix* « Clinton-Greenspan » que vantera ultérieurement Dominique Strauss-Kahn (1998b). Il est de part et d'autre maintenu avec constance, huit années durant. Malgré un redressement plus rapide que prévu des finances publiques, l'administration Clinton ne dévie pas de la ligne qu'elle s'est fixée, obtient une réduction de trois-quarts de point par an du déficit *structurel* des finances publiques, et au total réduit la dette publique de quinze points de PIB. La Banque centrale y répond en donnant toutes ses chances à la croissance ;

- le président de la Réserve fédérale a « fait crédit » à l'économie. Il a pris des risques pour la croissance et en a été récompensé. Dès 1995, le chômage atteint, à un peu moins de 6 %, ce que la plupart des estimations tiennent pour le niveau du taux de chômage compatible avec une stabilité de l'inflation (le NAIRU). La Réserve fédérale réduit cependant les taux et les maintient un peu au-dessus de 5 % (environ 3 % en termes réels)<sup>(53)</sup> jusqu'à la fin 1998, date à laquelle ils seront abaissés en réponse aux risques internationaux. Le chômage est ainsi progressivement ramené jusqu'au voisinage de 4 %, sans les conséquences inflationnistes généralement attendues. *Ex post*, les évaluations du NAIRU seront révisées en baisse<sup>(54)</sup> ;

- la productivité n'a pas nui à l'emploi. Par rapport à la décennie antérieure, les années quatre-vingt-dix se signalent par une hausse des gains de productivité que de plus en plus d'éléments conduisent à considérer comme durable<sup>(55)</sup>. Ce redressement, qu'aucun indicateur macroéconomique ne signalait avant 1998, est venu valider la stratégie monétaire retenue en compensant le redressement progressif des coûts salariaux nominaux. En induisant une baisse au moins temporaire du NAIRU, il a contribué à rendre possible la baisse du taux de chômage ;

- plusieurs facteurs structurels ont contribué à la baisse du chômage en permettant à l'économie de fonctionner en régime de haute pression. Le redressement de la productivité en est une composante essentielle, qui trouve son origine lointaine dans la combinaison d'une recherche d'origine publique, de l'émergence de structures financières favorables à l'innovation, et de la déréglementation de secteurs anciennement monopolisés. Mais peuvent être cités aussi le ralentissement des hausses des coûts de la santé, qui a modéré la progression des coûts salariaux et contribué ainsi à une croissance non inflationniste, ou l'ouverture internationale.

En définitive, c'est par la combinaison de changements structurels et d'une politique macroéconomique doublement audacieuse que s'explique l'exceptionnelle performance américaine des années quatre-vingt-dix. Con-

(53) En utilisant les prix PIB comme déflateur.

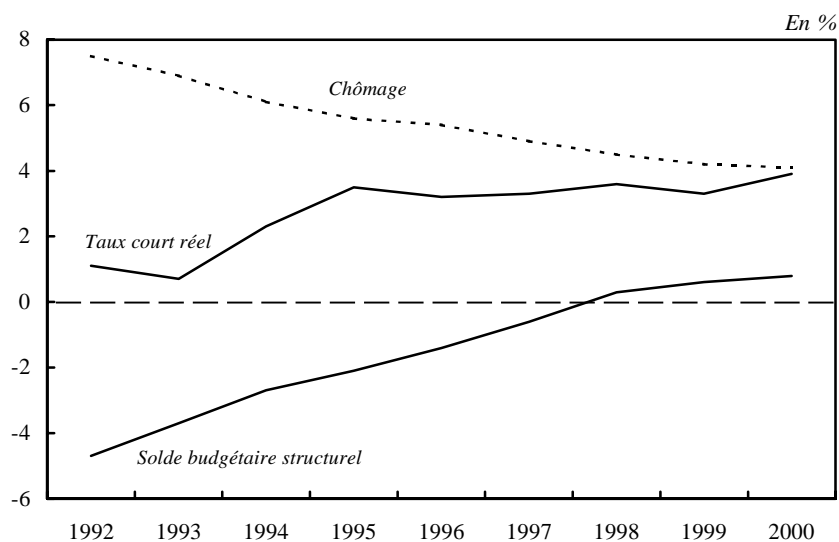
(54) Voir Stiglitz (1997), Katz et Krueger (1999).

(55) Voir sur ce point le rapport du CAE sur la Nouvelle économie (Cohen et Debonneuil, 2000).

fiancée quant à la fermeté de l'orientation prise en matière de finances publiques, et donc libérée du face-à-face usuel avec l'Administration, la Réserve fédérale a pu concentrer toute son attention sur les changements en profondeur, mais initialement à peine perceptibles, que connaissait l'économie américaine. Avec l'intuition que les paramètres de l'économie se modifiaient, Alan Greenspan a délibérément écarté la « frappe préventive » que lui suggéraient l'évolution du chômage et la prudence coutumière aux banquiers centraux, au profit d'une approche plus réactive que pro-active, fondée sur un ensemble éclectique d'indicateurs. Tout un pan de la littérature économique s'est construit sur des présupposés opposés, et peut être mobilisé pour illustrer les risques d'une telle approche. Le succès de l'expérience américaine invite à en nuancer les conclusions.

La société américaine présente, bien sûr, des traits peu enviables, et le plein emploi y a été atteint à un prix que les Européens ne souhaitent pas payer. Les fragilités de l'expansion de ces dernières années ont été abondamment soulignées, qu'elles tiennent à la valorisation excessive de certains actifs boursiers, à l'endettement privé, ou à l'insuffisance d'épargne. Nul ne sait si l'économie américaine parviendra à effectuer son « atterrissage en douceur ». Pour autant, les leçons de la politique économique qui a été conduite sous l'administration Clinton méritent de demeurer, et elles demeureront certainement.

### 15. États-Unis : Chômage et *policy mix*, 1992-2000



Source : FMI, *World Economic Outlook*.

## Quelques enseignements

Les expériences qui viennent d'être résumées à grands traits livrent quelques enseignements dont la France et plus largement la zone euro pourraient tirer parti.

Le premier est évidemment qu'à rebours d'une idée fausse, selon laquelle la croissance viendrait d'ailleurs, la politique économique continue de jouer un rôle décisif. Les années quatre-vingt-dix sont même caractérisées par une variance accrue des performances entre les États-Unis, l'Europe et le Japon : de 1990 à 2000, en dix ans, le déficit de croissance cumulé vis-à-vis des États-Unis atteint vingt et un points pour le Japon, seize pour la France, mais seulement six pour les Pays-Bas.

Le second porte sur la stabilité des options de politique économique. À leurs manières, différentes, les États-Unis et les Pays-Bas offrent l'exemple de stratégies poursuivies sur une longue période, sur la base de choix explicites. Cela n'exclut pas, au contraire, une grande attention à la conjoncture, mais cela illustre les bénéfices, pour une croissance durable, d'orientations affichées qui guident les anticipations et assurent la stabilité des conditions financières.

Le troisième est l'importance de la coordination ou du dialogue entre les acteurs de la politique économique. Par une négociation organisée entre gouvernement et partenaires sociaux dans un cas, par une espèce de contrat tacite dans l'autre, les Pays-Bas et les États-Unis y sont parvenus, et en ont tiré les bénéfices. La France des années quatre-vingt, et plus encore l'Europe, n'y sont pas parvenus et ont pour cela payé un prix élevé.

Le dernier, enfin, a trait à ce qu'on peut appeler le second *policy mix* : l'articulation de la politique macroéconomique et des mesures structurelles. Il est, pour réduire le chômage, au moins aussi important que le premier. Ni les États-Unis, ni les Pays-Bas n'auraient obtenu les mêmes résultats s'ils n'avaient associé ces deux volets d'une stratégie de retour au plein emploi.

## Une croissance forte et riche en emplois est-elle soutenable ?

Les calculs présentés au chapitre 2 indiquent que pour retrouver le plein emploi, il faudrait que l'économie française maintienne pendant plusieurs années un rythme soutenu de création d'emplois. La question se pose évidemment de savoir s'il s'agit d'une perspective réaliste. Cette interrogation renvoie à trois questions dont traite successivement cette section : le chômage structurel ; l'analyse des observations conjoncturelles récentes, notamment en ce qui concerne l'apparition de difficultés de recrutement ; les perspectives du contenu en emplois de la croissance.

## La nature du chômage

Parmi les macroéconomistes, le débat sur la nature du chômage oppose depuis longtemps ceux pour qui la réduction du sous-emploi doit d'abord reposer sur la politique macroéconomique à ceux pour qui elle doit essentiellement faire appel à des politiques structurelles. Les premiers considèrent que le chômage est de nature keynésienne (ou cyclique) et peut être résorbé en stimulant la demande. Les seconds jugent que la politique macroéconomique est impuissante, parce que le chômage est d'origine structurelle. Tous les arguments ont été de part et d'autre échangés. Deux raisons conduisent cependant à faire retour sur cette question :

- la première est évidemment l'ampleur de la baisse du chômage. En 1997, le gouvernement avait jugé que l'économie souffrait d'abord d'une insuffisance de la demande intérieure, et que la priorité devait aller à la stimulation de la croissance. Les travaux rassemblés pour la conférence du 10 octobre 1997 sur l'emploi, les salaires et le temps de travail situaient le chômage structurel aux alentours de 9 %<sup>(56)</sup>, ce qui suggérait des marges de manœuvre importantes avant que la question ne se pose d'éventuelles contraintes à la création d'emplois. Les évolutions enregistrées depuis trois ans ont confirmé la justesse de ce diagnostic. Elles invitent en même temps à accorder plus d'attention à l'analyse des composantes du chômage, maintenant que celui-ci est passé en dessous de 10 % et que la perspective d'une baisse en dessous de 9 % se dessine pour l'année 2001. L'apparition de difficultés de recrutement confirme la nécessité de ce réexamen ;

- la seconde tient à la mise en place d'une banque centrale indépendante, responsable de la politique monétaire pour l'ensemble de la zone euro. Tant que le gouvernement contrôlait peu ou prou l'ensemble des instruments d'action conjoncturelle et structurelle, il pouvait décider de prendre le risque de l'inflation pour faire baisser le chômage. Le taux de chômage compatible avec une stabilité de l'inflation (le NAIRU) n'était pour lui qu'un indicateur qu'il pouvait, ou non, utiliser pour arrêter ses choix. Mais depuis que la Banque centrale européenne a reçu à la fois le mandat de garantir la stabilité des prix et la responsabilité exclusive du maniement des taux d'intérêt, c'est elle qui doit évaluer quels risques inflationnistes pourrait faire courir une baisse du chômage. Il faut donc déterminer si le NAIRU peut jouer un rôle dans le dialogue entre autorités monétaires de la BCE et responsables économiques des États membres, et aider à fixer le partage des tâches entre eux : pour simplifier beaucoup, peut-on dire qu'il incombe à la BCE de veiller à ce que le chômage dans la zone euro reste au voisinage du NAIRU, et qu'il revient aux gouvernements (et aux partenaires sociaux) de conduire les politiques structurelles qui agissent sur son niveau ?

(56) Voir INSEE-DP-DARES (1997).

### *Chômage structurel, chômage d'équilibre et NAIRU*

La notion de chômage structurel est commune à une très large classe de modèles de l'économie qui peuvent différer de manière importante par la représentation qu'ils donnent du marché du travail et plus généralement des comportements des agents, mais qui ont en commun d'aboutir au résultat qu'à l'équilibre, le chômage est supérieur à ce que justifierait la seule existence de frictions dans le processus de recherche d'emploi et d'appariement entre offreurs et demandeurs de travail. Il s'agit donc d'un chômage d'équilibre, qui ne se résorbe pas avec le temps (contrairement au chômage qu'induit une chute de la demande), mais généralement pas d'un optimum (contrairement au chômage de plein emploi dont il a été question au chapitre 2).

Les raisons pour lesquelles l'équilibre économique s'accompagne d'un sous-emploi supérieur à ce qui correspondrait à l'optimum social peuvent être très nombreuses : prélèvements et transferts, ou rigidité du salaire minimum, bien sûr, mais aussi structure de la négociation salariale, asymétries d'information entre employeurs et salariés, coûts de transaction, dégradation de l'employabilité des chômeurs trop longtemps éloignés du marché du travail, hétérogénéité des qualifications. Différents modèles ont été élaborés, qui chacun mettent l'accent sur quelques-unes d'entre elles.

Pour les besoins de la politique macroéconomique, l'important est de déterminer quels sont, dans un contexte donné, les termes de l'arbitrage inflation-chômage. C'est ici qu'intervient le NAIRU, qui a pour objet de résumer cet arbitrage en fournissant une mesure du chômage compatible avec la stabilité de l'inflation.

Dans un contexte stabilisé, le NAIRU est évidemment égal au chômage d'équilibre. Mais il peut en aller différemment si l'économie est soumise à des chocs d'offre auxquels elle s'ajuste lentement. Si par exemple survient une rupture dans la tendance de la productivité globale des facteurs, comme cela a été le cas à la fin des années soixante-dix (dans le sens du ralentissement) ou comme cela est peut-être le cas aux États-Unis depuis quelques années (dans le sens d'une accélération), les aspirations salariales s'ajustent lentement, et les autres paramètres qui conditionnent le chômage d'équilibre<sup>(57)</sup> plus encore. Un chômage supérieur ou inférieur à sa valeur d'équilibre peut donc temporairement aller de pair avec la stabilité de l'inflation (encadré 4).

Ce cadre conceptuel fait l'objet d'un consensus assez large. Il a des implications claires pour la politique économique, qui peuvent être décrites de la manière suivante : il appartient aux politiques structurelles de faire en sorte qu'à l'équilibre, le chômage soit à un niveau correspondant aux préférences sociales, et il revient à la politique macroéconomique de piloter la demande globale en sorte que l'économie reste au voisinage de cet équi-

(57) Par exemple, les dépenses sociales et donc les cotisations sociales qui les financent s'ajustent très lentement, ce qui affecte les coûts salariaux et, partant, le chômage d'équilibre.

#### 4. Chômage structurel, chômage d'équilibre et NAIRU

Une formalisation simple permet de clarifier les relations entre les différentes approches du chômage structurel. Celle qui suit est empruntée à Richardson *et al.* (2000).

À partir d'un modèle de type WS-PS ou d'une boucle prix-salaires (courbe de Phillips et équation de prix), il est possible de dériver une forme réduite :

$$[1] \quad \hat{p}_t - \hat{p}_t^e = -\beta(U_t - U_t^*) - \theta(L)\Delta U_t + v(L)ZT_t + e_t$$

où  $\hat{p}$  est l'inflation,  $\hat{p}^e$  l'inflation anticipée,  $U$  le taux de chômage,  $\Delta U$  la variation du chômage entre deux périodes, et où  $ZT$  représente un choc d'offre temporaire.  $\theta(L)$  et  $v(L)$  sont des polynômes de retard.

Cette équation fait apparaître un taux de chômage  $U^*$  tel que si  $\Delta U = 0$  et  $ZT = 0$ , l'inflation est égale à sa valeur anticipée lorsque  $U = U^*$ . Si les anticipations sont adaptatives ( $\hat{p}^e = \hat{p}_{-1}$  dans le cas le plus simple),  $U^*$  est donc le NAIRU correspondant à ce modèle.

Il apparaît cependant que la condition  $U = U^*$  ne suffit pas à assurer la stabilité de l'inflation d'une période à l'autre s'il y a hystérèse ( $\theta(L) \neq 0$ ), ou si l'économie subit des chocs d'offre. Il est donc possible de définir un NAIRU de court terme qui dépend de la chronique du chômage passé et des chocs d'offre temporaires :

$$U_t^{**} = U_t^* + \frac{1}{\beta}(\theta(L)\Delta U_t - v(L)ZT_t)$$

$U^{**}$  converge vers  $U^*$  mais diffère de lui à court terme.

Enfin  $U^*$  peut lui-même être variable dans le temps en fonction de facteurs structurels. On peut écrire :

$$[2] \quad U_t^* = \Gamma + \gamma(L)ZL_t$$

où  $ZL$  représente des facteurs structurels affectant le NAIRU (par exemple les institutions du marché du travail), et  $\gamma(L)$  un polynôme de retard. Le chômage d'équilibre de long terme, ou NAIRU de long terme, est donc associé à une certaine réalisation des  $ZL$ , après ajustement complet.

La même notion de chômage structurel peut donc recevoir des mesures différentes. Les évaluations disponibles se rattachent selon les cas à l'une ou l'autre de ces mesures, selon l'horizon qu'elles visent et les méthodes sur lesquelles elles reposent.

libre. Combattre le chômage implique donc d'agir à la fois sur les déterminants des comportements microéconomiques (pour réduire le chômage structurel) et sur la demande globale (pour assurer que l'économie converge vers cet équilibre).

Ce même cadre peut-il fournir un guide opérationnel pour la conduite de la politique économique ? La question est beaucoup plus controversée. L'utilité du NAIRU pour la politique macroéconomique fait l'objet de débats. Certains, comme Joseph Stiglitz, la jugent établie (Stiglitz, 1997). D'autres, comme Alan Greenspan, sont sensiblement plus dubitatifs<sup>(58)</sup>.

Il y a deux motifs au scepticisme. Le premier est que l'inflation peut être affectée par une série de facteurs de court terme (inflation importée, effets dynamiques de chocs antérieurs, etc.), ce qui fait que le taux de chômage compatible avec sa stabilité instantanée peut, lui aussi, s'écarter du NAIRU<sup>(59)</sup>. Il ne faut donc surtout pas y voir une espèce de barrière invisible dont il pourrait être déterminé quand et à quel prix elle est franchie.

Le second motif est de nature empirique. L'estimation du chômage structurel soulève des difficultés importantes, particulièrement dans le cas des pays européens où le chômage a depuis vingt ans, et jusqu'à une date récente, été affecté d'une tendance croissante. Les évaluations disponibles ne livrent donc que des mesures imprécises, qui ont souvent eu tendance à suivre de près l'évolution du chômage effectif<sup>(60)</sup>.

Pertinence du concept, faiblesse des évaluations empiriques : quelles conclusions faut-il en tirer ? D'un point de vue positif, il faut prendre son parti d'une situation inconfortable, et compléter les estimations du NAIRU par des observations analytiques et l'examen de la conjoncture. C'est la démarche qui est suivie dans les parties ci-après. Du point de vue de la politique économique, il faut apprécier les alternatives possibles. C'est ce qui sera fait ultérieurement dans le cas particulier de l'Union monétaire.

---

(58) Stiglitz (1997), ancien président du *Council of Economic Advisers* : « I have become convinced that the NAIRU is a useful analytical concept. It is useful as a theory to understand the causes of inflation. It is useful as an empirical basis for predicting changes in the inflation rate. And, it is useful as a general guideline for thinking about macroeconomic policy ». Alan Greenspan, président de la Réserve fédérale : « However one views the operational relevance of a Phillips curve or the associated NAIRU –and I am personally decidedly doubtful about it– there has to be a limit to how far the pool of available labor can be drawn down without pressing wage levels beyond productivity », *Remarks before the Economic Club of New York*, 13 janvier 2000. La comparaison de ces deux citations est intéressante parce qu'elle souligne à la fois l'accord sur le cadre conceptuel et les désaccords sur les conclusions opérationnelles.

(59) Estrella et Mishkin (1998) ont attiré l'attention sur le fait que le NAIRU au sens usuel ne peut être considéré comme une cible de la politique monétaire, dans la mesure où l'inflation est aussi affectée par d'autres facteurs (ne serait-ce que pour des raisons dynamiques), et qu'il devait à cette fin être remplacé par un NAIRU de court terme. Voir à ce propos l'encadré 4.

(60) Voir par exemple sur ce point Blanchard et Katz (1997).

### *Quel est le chômage structurel en France ?*

Depuis les travaux de Friedman et Phelps, à la fin des années soixante, les analyses empiriques du chômage structurel se sont orientées dans deux directions principales :

- macroéconomique, d'abord, en vue d'aboutir sur séries temporelles à des estimations du *NAIRU* susceptibles de servir de guide pour la politique macroéconomique et notamment pour la politique monétaire. Ces travaux ont récemment cherché à s'affranchir de l'hypothèse usuelle de quasi-stabilité du *NAIRU*<sup>(61)</sup> qui semblait peu pertinente, en tous cas pour les économies européennes où le chômage s'est longtemps inscrit sur une tendance ascendante ;

- structurelle, ensuite, dans le but de fonder le diagnostic relatif à la nature du chômage sur une représentation explicite du fonctionnement du marché du travail et, si possible, d'identifier les différents facteurs explicatifs de son niveau. Les recherches qui empruntent cette piste font généralement référence à la notion de chômage d'équilibre. À la suite notamment des travaux de Layard, Nickell et Jackman (1991), beaucoup d'entre elles s'appuient sur l'approche dite *WS-PS* (*Wage Setting-Price Setting*).

L'estimation du *NAIRU* sur séries chronologiques permet, avec les méthodes récentes<sup>(62)</sup>, de tenter de tenir compte de sa variation au cours du temps. La contrepartie de ce choix méthodologique est la pauvreté des facteurs explicatifs du chômage que livrent ces analyses. Il est en particulier impossible de retracer dans ce cadre l'effet sur le *NAIRU* de politiques structurelles affectant le marché du travail ou le marché des biens. Quant aux estimations directes du chômage d'équilibre, leur cadre naturel est une approche en coupe internationale, qui permet de faire explicitement le lien entre le niveau du chômage et un nombre important de facteurs explicatifs de nature structurelle ou institutionnelle, mais pas de prendre en compte les évolutions temporelles (voir par exemple Nickell et Layard, 1999).

Quelques travaux visent à faire un pont entre les deux approches. Il est par exemple possible de tenter, par des analyses d'équilibre partiel, de déterminer l'impact sur le *NAIRU* de politiques ou d'évolutions déterminées. C'est notamment ce qui a été fait aux États-Unis pour rendre compte de la baisse apparente du *NAIRU* entre les années quatre-vingt et les années quatre-vingt-dix<sup>(63)</sup>. Par ailleurs, certaines recherches – notamment Cotis et al. (1998) – ont tenté des estimations du chômage d'équilibre sur séries temporelles, mais ceci conduit nécessairement à restreindre la gamme des facteurs explicatifs et à mettre *a priori* l'accent sur certains d'entre eux, par exemple le taux d'intérêt réel. Globalement, ces passerelles sont partielles et fragiles.

(61) Aux effets de productivité et de termes de l'échange près.

(62) *Time-varying NAIRU* (TV-NAIRU) notamment.

(63) Voir notamment Katz et Krueger (1999).

Les estimations disponibles du chômage structurel en France le situent dans une fourchette allant de 8 à 12 %, mais la plupart d'entre elles le situent en dessous de 10 %. Dans son étude sur la France, l'OCDE (2000b) en a récemment fait un recensement, dont le tableau 8 est repris avec plusieurs adaptations et mises à jour.

### 8. Estimations récentes du chômage structurel en France

Source et auteur(s)	Méthode	Résultat
Artus et Kaabi (2000)	Boucle prix-salaires (courbe de Phillips)	8 % en 2000
Heyer et al. (1999)	Courbe de Phillips	9,1 % dans les années 90
Irac (2000)	NAIRU variable au cours du temps (TV-NAIRU)	10 % en 1999
OCDE Richardson et al. (2000)	TV-NAIRU	9,5 % en 1999 <sup>(*)</sup>
Direction de la Prévision Cotis et al. (1997)	Chômage d'équilibre (WS-PS) variable au cours du temps	8,5 % en 2000 <sup>(**)</sup>
L'Horty et Rault (1999)	Chômage d'équilibre (WS-PS) variable au cours du temps	12 % en 1996

Notes : (\*) Estimation révisée, à paraître dans *Perspectives économiques*, n° 68, décembre 2000 ; (\*\*) Estimation révisée. Source : Direction de la Prévision.

Sources : OCDE (2000b) et communications au groupe de travail du CAE sur le plein emploi.

Les évaluations disponibles suggèrent donc que le niveau actuel du chômage est désormais proche du NAIRU. Selon certaines d'entre elles, ce seuil serait déjà franchi. Pour d'autres, il serait vraisemblablement atteint en fin 2000 ou courant 2001, ce qui signifie qu'à cette échéance, les marges disponibles pour une croissance supérieure au potentiel de moyen terme seraient épuisées.

Les estimations portant sur la zone euro dans son ensemble sont plus rares (et d'ailleurs leur principe même n'est pas sans soulever des difficultés conceptuelles et méthodologiques, en raison de la disparité des marchés du travail et de l'hétérogénéité de séries rétrospectives de salaires et de prix exprimées dans des monnaies différentes). Une estimation du NAIRU pour l'ensemble de l'Euroland a récemment été publiée dans un document de travail de la BCE (Fabiani et Mestre, 2000) : celui-ci serait dans les années quatre-vingt-dix de l'ordre de 9 à 10 %, pour un chômage effectif de 9 % à la mi-2000. La situation dans la zone euro serait donc voisine de la situation française : le taux de chômage serait à un niveau très proche de son étiage structurel, peut-être en dessous.

Quelle est la fiabilité de ces évaluations ? Il faut d'abord remarquer que malgré la variété des méthodes, le diagnostic qu'elles livrent est finalement assez convergent. Mais il faut remarquer aussi qu'il est imprécis et qu'au fil du temps, les évaluations économétriques ont toujours tendu à situer le NAIRU au voisinage du chômage effectif : après avoir augmenté dans les années quatre-vingt-dix, elles tendent aujourd'hui à baisser<sup>(64)</sup>. Dans le cas des pays européens qui ont connu depuis vingt-cinq ans une hausse tendancielle de leur chômage, l'économètre est en effet confronté à un dilemme : soit il postule la stabilité du NAIRU (aux facteurs explicatifs explicites près), hypothèse peu probable, soit il se repose sur des techniques de filtrage qui tendent par nature à faire converger le NAIRU vers le chômage effectif. Comme l'a montré l'expérience américaine, les évaluations *ex ante* du NAIRU sont donc affectées d'un biais pessimiste en période de décrue du chômage.

Il existe par ailleurs des raisons structurelles pour penser que l'apparent consensus des économètres est pessimiste, en particulier parce qu'un certain nombre de mesures et d'évolutions récentes ont pu contribuer à réduire le socle du chômage structurel en France et dans la zone euro. En particulier :

- les évolutions démographiques de ces dernières années ont probablement eu en Europe un effet de même nature que celui mis en évidence pour les États-Unis par Katz et Krueger (1999), pour qui la baisse de la part des moins de 25 ans dans la population active aurait induit une baisse du chômage structurel de deux tiers de point. En France, où le taux chômage des 15-24 ans est très supérieur au chômage moyen (de 10 à 15 points selon les années), l'impact mécanique de la forte baisse de la part des jeunes dans la population active au cours des années quatre-vingt-dix peut être chiffré entre 0,5 et un point de chômage<sup>(65)</sup>. Il ne faut pas prendre à la lettre le résultat de ce calcul, qui repose sur une hypothèse sommaire de non-substituabilité entre les âges. Mais il fournit une indication ;

- le renforcement de la concurrence intra-européenne sur les marchés des biens et la mise en place de l'euro devraient avoir réduit le chômage structurel. La concurrence sur les marchés des biens exerce classiquement un effet de discipline sur les coûts, et son intensification est de ce fait un facteur de baisse du chômage d'équilibre. L'euro présente le caractère d'un changement de régime parce qu'il exclut toute correction d'un dérapage inflationniste par une dévaluation future, et l'estimation du NAIRU sur base de séries temporelles peut pour cette raison être sujette à la critique de Lucas. Concrètement, les entreprises pourraient pour l'une et l'autre raison être devenues plus vigilantes qu'elles ne l'étaient en matière de coûts ;

(64) Il n'est évidemment pas anormal que le chômage effectif converge vers le NAIRU. Le problème est le sens de la causalité.

(65) Voir Loupias (2000). Ce calcul repose sur la comparaison entre l'évolution effective du taux de chômage et l'évolution d'un indicateur de chômage à structure par âge constante de la population active. L'hypothèse implicite est donc que le taux de chômage keynésien est le même dans les différentes classes d'âge. Cette hypothèse est sans doute un peu excessive, en raison de la plus forte incidence du *mismatch* chez les jeunes. L'évaluation donnée ci-dessus représente donc un majorant.

- par le canal de son effet sur le coût du capital, la baisse sensible des taux d'intérêt réels à long terme intervenue depuis le milieu des années quatre-vingt-dix pourrait avoir réduit d'un point le niveau du chômage d'équilibre, selon les évaluations de la Direction de la Prévision ;

- les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires n'ont pas seulement significativement accru la demande de travail faiblement qualifié en favorisant une moindre substitution capital-travail, comme le suggère une analyse centrée sur la demande de travail. Ils ont également diminué le chômage classique en réduisant le coût pour l'employeur de certains salariés dont la productivité se situe au voisinage du SMIC ; il en va de même d'autres mesures qui n'ont pas le caractère d'une subvention permanente, mais réduisent le coût total actualisé d'une embauche, notamment le contrat d'initiative-emploi (CIE) ; les effets des allègements bas salaires ont été chiffrés par Guy Laroque et Bernard Salanié (2000a) dans un modèle distinguant différentes catégories de sous-emploi : ils aboutissent à un gain de l'ordre de 500 000 emplois à l'équilibre, qui pour l'essentiel résulterait de la baisse du chômage classique ; d'autres estimations évaluent à un point l'effet de la baisse des cotisations sociales sur le chômage d'équilibre ;

- enfin l'ensemble des mesures d'activation du marché du travail mises en œuvre depuis dix ans, qu'il s'agisse de la mise en place de dispositifs spécifiques pour les publics caractérisés par un taux de chômage élevé (CES, à un moindre degré emplois jeunes) ou des mesures d'accompagnement pour les jeunes (programme « nouveau départ », etc.) ont pu avoir un effet notable sur le chômage structurel : à court terme, en faisant sortir du chômage des personnes dont l'employabilité dans le secteur marchand est faible, et à long terme, dans la mesure où ces programmes parviennent à insérer durablement dans l'emploi les individus concernées.

En sens inverse, trois facteurs doivent être mentionnés qui pourraient avoir contribué à une hausse du chômage structurel :

- le premier, réversible, est la récente dégradation des termes de l'échange sous l'effet de la baisse de l'euro et de la hausse des prix du pétrole. Les estimations usuelles du NAIRU font apparaître que les termes de l'échange en sont un déterminant important, et que leur dégradation en 1999-2000 pourrait induire un tiers de point de hausse du NAIRU ;

- le second est un effet d'hystérèse, par lequel la persistance d'un sous-emploi massif aurait allongé la durée du chômage et par là réduit l'employabilité des chômeurs. Les estimations usuelles sur données macroéconomiques ne font pas apparaître pour la France d'effet d'hystérèse important, mais l'analyse des flux de sortie du chômage montre bien que la probabilité de trouver un emploi décroît rapidement en fonction de la durée du chômage. Cela pourrait avoir induit une hausse temporaire du NAIRU au cours des années quatre-vingt-dix. Cependant il a été noté au chapitre 1 que le chômage de longue durée a significativement baissé depuis trois ans, ce qui ne plaide pas pour cette hypothèse. En outre, le même effet devrait maintenant jouer en sens inverse ;

- le dernier est la mise en place ou l'extension de prestations sociales sous condition de ressources, dont l'effet pervers a pu être d'accentuer les phénomènes de trappe à inactivité et de rendre plus difficile le retour vers l'emploi. De fait, la création du Revenu minimum d'insertion (RMI) est un élément nouveau intervenu depuis la fin des années quatre-vingt, qui a pu affecter significativement le fonctionnement du marché du travail pour les ménages situés dans les premiers 20 % de la distribution des revenus. C'est un point important sur lequel le chapitre 4 reviendra en détail.

Ces différents éléments qualitatifs indiquent bien que le NAIRU ne doit pas être regardé comme intangible ou prédéterminé, mais bien comme un indicateur dont l'estimation évolue en fonction de facteurs structurels et conjoncturels. Il importe de confronter les indications que donnent ses estimations à celles que livre l'examen de la conjoncture.

## Les enseignements de la conjoncture

Les estimations économétriques ne fournissent que des indications quant au niveau d'une variable qui reste inobservable. L'observation de la conjoncture peut aider à déterminer si l'économie française est proche du seuil d'accélération de l'inflation. Trois types d'observations peuvent être mobilisés à cette fin, qui portent sur le chômage par niveau de qualification, les difficultés de recrutement, et les évolutions des prix et des salaires.

### *Chômage et qualifications*

Il est généralement admis que le chômage des diplômés de l'enseignement supérieur a un caractère essentiellement frictionnel ou, au cours des phases de basse conjoncture, cyclique, tandis que celui des salariés les moins qualifiés est plus souvent de nature structurelle<sup>(66)</sup>. La configuration des taux de chômage au long de la hiérarchie des diplômes peut ainsi fournir un indicateur de la nature du chômage.

En 1990, le chômage des plus diplômés était très faible (2,7 % pour les hommes de niveau Bac + 2 et plus, un point seulement au-dessus du niveau de 1973), et celui des moins diplômés très fort (16,6 % pour les femmes de niveau certificat d'études ou sans diplôme, treize points de plus qu'en 1973),

---

(66) Des simulations à partir de Laroque et Salanié (2000a) confirment cette intuition. Plus de 95 % du non-emploi des hommes titulaires d'un diplôme supérieur seraient de nature cyclique (« autre non-emploi », dans la terminologie des auteurs). La proportion serait plus faible pour les femmes (50 à 75 %, selon la situation familiale), pour lesquelles une autre part du non-emploi serait volontaire. À noter que ces travaux ne donnent pas une décomposition du chômage, mais du non-emploi, qui regroupe chômage et inactivité. Ainsi les femmes en inactivité pour raisons familiales sont-elles classées comme non employées. Source : simulations fournies par Guy Laroque.

ce qui cadrerait bien avec le diagnostic d'un chômage proche de son niveau structurel. Au cours des années quatre-vingt-dix, il a augmenté pour toutes les catégories de qualifications, en cohérence avec le diagnostic d'une aggravation de nature essentiellement cyclique. Enfin, il s'est réduit depuis trois ans pour toutes les catégories, mais particulièrement nettement pour les plus qualifiés. L'évolution est en définitive très claire, elle ne dément pas l'hypothèse d'une dualité entre chômage structurel chez les moins diplômés et chômage frictionnel ou cyclique chez les diplômés :

- *tendanciellement*, l'aggravation du chômage a essentiellement frappé les moins qualifiés. Alors qu'au début des années soixante-dix, il y avait moins d'un point d'écart entre le taux de chômage des sans diplôme et celui des bacheliers, l'écart a atteint dix points au milieu des années quatre-vingt et n'est pas redescendu au-dessous de ce seuil depuis ;

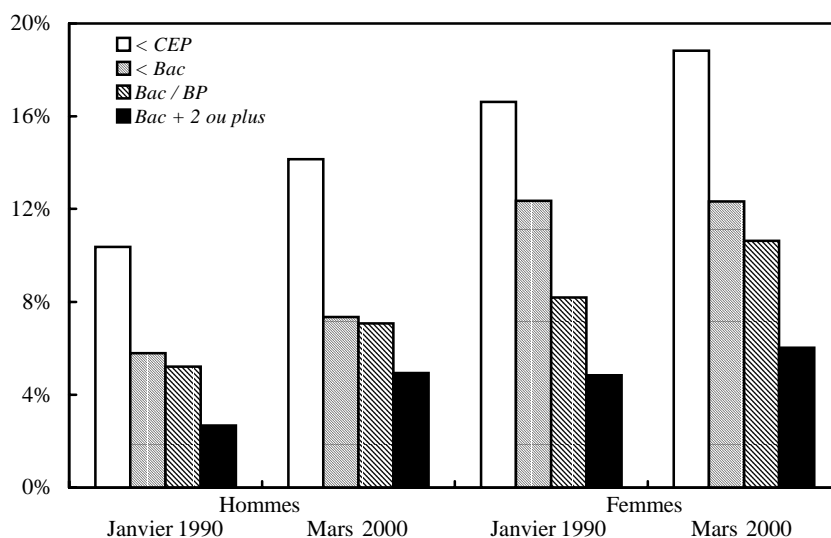
- *conjuncturellement* cependant, le chômage des diplômés connaît, comme celui des autres catégories, des fluctuations qui sont essentiellement liées au rythme de la croissance économique. En mars 1997, après plusieurs années de croissance molle, il atteignait ainsi 7,3 % pour les hommes titulaires d'un baccalauréat ou d'un diplôme de niveau supérieur (8,5 % pour les femmes).

La comparaison entre les résultats de l'enquête Emploi de mars 2000 et ceux de la même enquête conduite en janvier 1990, au moment du dernier pic conjoncturel, peut donc fournir des indications sur la nature actuelle du chômage. Le graphique 16 en donne les résultats. Il suggère que le chômage cyclique restait au printemps 2000 significativement supérieur à son niveau de 1990 : à 4,9 %, le taux de chômage des hommes de niveau bac + 2 ou plus était encore 2,2 points au-dessus de son niveau de 1990, et celui des femmes 1,2 point au-dessus de cette référence, alors que l'écart des taux de chômage moyens n'était que d'un point. Parallèlement, des catégories à taux de chômage élevé (femmes faiblement qualifiées) ont connu depuis dix ans une certaine amélioration de leur situation relative. Ces éléments suggèrent donc une baisse de la composante structurelle du chômage depuis 1990 : dans l'hypothèse (naïve) où les différentes catégories de qualifications seraient strictement complémentaires, et où le chômage structurel serait déterminé par l'équilibre du marché du travail pour la catégorie la plus rare, les chiffres récents indiqueraient qu'elle pourrait avoir baissé d'un point environ<sup>(67)</sup>.

---

(67) Plus précisément, une baisse égale des taux de chômage de toutes les catégories qui réduirait le chômage des diplômés au niveau de 1990 aboutirait à un taux de chômage moyen de 8 %, un point en dessous du niveau de 1990.

## 16. Taux de chômage par sexe et niveau de diplôme, 1990-2000



*Note* : Les catégories retenues ici sont d'importance inégale, et surtout leur part dans la population active a varié au cours du temps. Parmi les actifs, la première catégorie (sans diplôme ou CEP) regroupait en 2000 25 % des hommes et 24 % des femmes, la deuxième (BEPC, CAP ou BEP) 40 % des hommes et 33 % des femmes, la troisième (baccalauréat) 13 et 16 %, la quatrième (Bac + 2 et plus) 22 et 27 %. Mais en 1990, 36 % des hommes et 35 % des femmes appartenaient à la première catégorie, et ils n'étaient respectivement que 15 et 17 % à avoir un diplôme de niveau supérieur ou égal à Bac + 2.

*Source* : INSEE, enquêtes Emploi.

Ce diagnostic est renforcé par une analyse plus fine de la demande de travail par qualification. Au cours des années quatre-vingt-dix, les entreprises ont fréquemment recruté des salariés dont le niveau de diplôme excédait celui normalement requis pour le poste à pourvoir. Il en est résulté un « déclassement » des nouveaux embauchés, que pouvait compenser partiellement l'espérance d'une progression salariale et professionnelle ultérieure, mais qui se traduit par la présence à l'intérieur des entreprises de réserves de personnel susceptible d'être affecté à des postes plus qualifiés. Du même coup, le chômage s'est reporté sur les moins qualifiés, qui se sont trouvés évincés des postes auxquels ils auraient normalement pu prétendre.

Les indicateurs construits par Gautié et Nauze-Fichet (complément E) suggèrent que mouvement a pu être quantitativement important et s'est poursuivi tardivement (tableau 9), donc que les possibilités de substitution sont significatives. Sous réserve évidemment que ce déclassement n'ait pas substantiellement érodé les compétences professionnelles des salariés concernés, la mobilité interne devrait, conjointement à des substitutions à l'embauche, permettre aux entreprises de pourvoir des postes vacants en dépit d'un marché du travail plus tendu.

## 9. Évolution du taux de déclassement des salariés de 18 à 29 ans

Base 100 en 1990

	Grandes écoles et 3 <sup>e</sup> cycle universitaire	2 <sup>e</sup> cycle universitaire	Supérieur court (1 <sup>er</sup> cycle, BTS et DUT)	Baccalauréats généraux et brevets de technicien	Baccalauréats techniques et professionnels	CAP et BEP
1990	100	100	100	100	100	100
1991	94	99	85	99	116	89
1992	100	106	93	106	117	91
1993	118	101	96	112	148	91
1994	112	105	116	116	169	91
1995	134	138	120	135	198	97
1996	148	140	132	145	199	103
1997	131	168	148	159	171	111
1998	139	172	146	185	227	115
1999	132	171	147	191	232	108
2000	107	178	144	197	232	120

*Champ* : Jeunes de 18 à 29 ans en situation d'emploi non aidé (y compris études primaires et sans diplôme) ; taux de déclassement corrigé.

*Note* : La part de déclassement est recalculée en gardant constant (et égal à celui de 1990) pour chaque PCS, le poids relatif des différentes professions qui la composent.

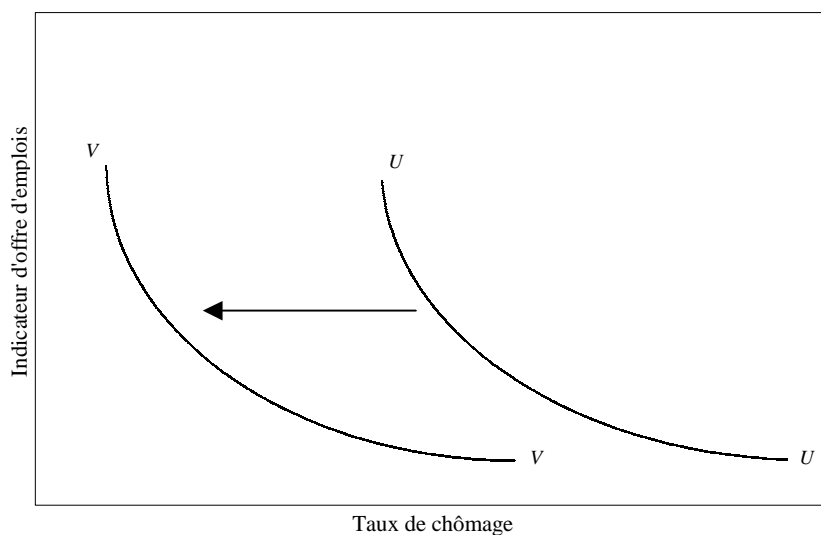
*Source* : Gautié et Nauze-Fichet (2000) d'après les enquêtes Emploi de 1990 à 2000 (INSEE).

### La remontée des difficultés de recrutement

Dans ce contexte, l'apparition précoce de difficultés de recrutement déjà signalée au chapitre 1 est étonnante. Leur remontée rapide jusqu'au niveau de leurs maxima historiques, alors que le chômage est encore élevé, renvoie en principe à des problèmes structurels. Et puisque le chômage des diplômés reste au-dessus de son niveau d'il y a dix ans, cela suggère que d'autres problèmes (d'inadéquation des qualifications, de *mismatch* géographique, de trappes à inactivité, etc.) sont à l'origine des difficultés que les entreprises disent rencontrer sur le marché du travail. Si c'était le cas, ce ne serait évidemment guère rassurant.

Revenons au graphique 8 du chapitre 1, qui représentait sur le même graphique chômage et difficultés de recrutement. Il est normal qu'à chômage structurel donné, les deux grandeurs varient conjointement selon une courbe de pente négative (UU sur le graphique 17), et c'est bien ce qui s'observe depuis 1997. Ce qui attesterait en plus d'une baisse du chômage structurel depuis la fin des années quatre-vingt serait un déplacement de la courbe de Beveridge vers la gauche (de UU à VV), c'est à dire une baisse du chômage à niveau donné de difficultés de recrutement. Or le déplacement vers la droite est au contraire très net.

## 17. Déplacement de la courbe de Beveridge et baisse du chômage structurel

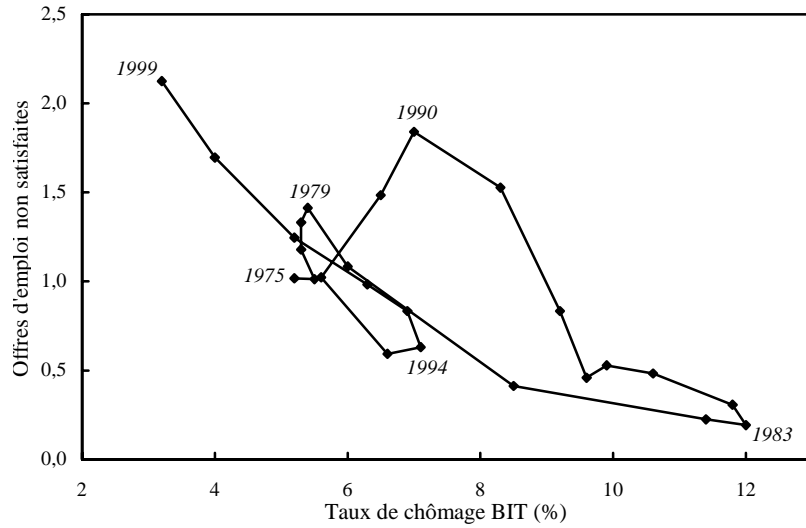


Examinons l'expérience internationale. Des courbes de Beveridge peuvent être tracées pour la plupart des pays de l'OCDE, mais elles doivent être interprétées avec prudence parce que l'indicateur des tensions sur les recrutements diffère beaucoup d'un pays à l'autre : en France il est dérivé d'une enquête auprès des entreprises, mais aux Pays-Bas il représente les offres d'emplois non satisfaites des entreprises, aux États-Unis il est construit à partir des offres publiées dans les journaux, etc. Il faut donc s'en tenir à des constatations très qualitatives.

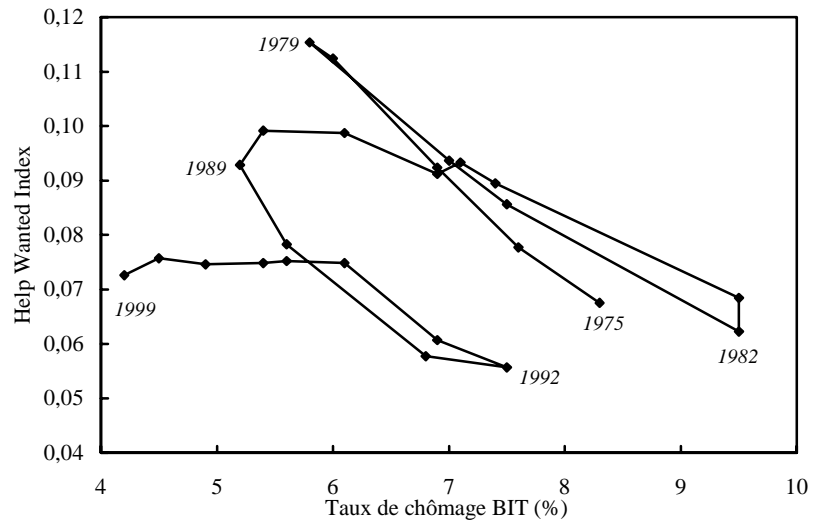
Les courbes de Beveridge pour les Pays-Bas et les États-Unis (graphiques 18 a et b) portent sur la même période que le graphique 1 (1975-1999). Aux Pays-Bas, un déplacement de la courbe vers la droite s'est, comme en France, observé dans les années quatre-vingt, mais il s'est ensuite inversé et il est significatif que la courbe correspondant à la phase d'expansion en cours (1994-1999) se situe, au contraire du cas français, à gauche de celle correspondant au cycle précédent (1983-1990). Aux États-Unis, les choses sont plus nettes encore : la courbe de Beveridge s'est déplacée une première fois vers la gauche entre 1975-1979 et 1982-1989, puis elle s'est déplacée à nouveau jusqu'à donner l'apparence d'être horizontale (il se peut cependant que le développement d'un marché du travail sur Internet perturbe la mesure traditionnelle de la demande de travail). Ce qui s'observe en France est donc un mouvement opposé de celui qu'ont connu des pays où le chômage a été fortement réduit.

## 18. Courbe de Beveridge, 1975-1999

### a. Pays-Bas



### b. États-Unis



Sources : données rassemblées par Richard Layard (*London School of Economics*) à partir du Bureau des statistiques (CBS) pour les Pays-Bas, du *US Bureau of Economic Analysis* (BEA) et du *Conference Board* pour les États-Unis.

S'agit-il d'un phénomène réel ou d'un artifice statistique ? L'indicateur de difficulté de recrutement doit évidemment être interprété avec prudence, pour plusieurs raisons. Il résulte d'une enquête qualitative (les entreprises répondent à la question « éprouvez-vous des difficultés de recrutement ? »), ce n'est donc pas un comptage des offres d'emploi non satisfaites<sup>(68)</sup>, et peut être affecté par des phénomènes de mémoire (en 2000, après une longue période de fort chômage, les entreprises ont perdu l'habitude d'un marché du travail normalement tendu). Indépendamment des problèmes de mesure, il n'est pas difficile de trouver des motifs à la remontée des difficultés d'embauche. Le volume important des créations d'emplois peut avoir occasionné des frictions qui tiennent moins au niveau du chômage qu'à la vitesse de sa baisse. Des phénomènes de désajustement (*mismatch*) sectoriel sont apparus, qui peuvent avoir un caractère temporaire : l'enquête de l'INSEE porte sur le bâtiment et l'industrie, deux secteurs qui font appel à des qualifications spécifiques vers lesquelles un nombre décroissant de jeunes se sont tournés au cours des années où la demande était faible<sup>(69)</sup>. Les tensions observées concernent souvent des métiers déterminés. Et surtout, il ne faut pas regarder leur existence comme le signe que les entreprises ne peuvent pas embaucher : difficulté à recruter ne signifie pas pénurie. Dans la durée, l'offre et la demande de qualifications s'adaptent, et de nombreuses possibilités de substitution existent, notamment entre qualifications (l'ANPE y procède de plus en plus souvent), et entre anciens et nouveaux salariés.

Il n'empêche : d'autres indicateurs (en particulier les enquêtes sur les goulots de production)<sup>(70)</sup> confortent le diagnostic d'une tension réelle sur l'offre ; et les réserves méthodologiques ne peuvent occulter qu'une situation où malgré un chômage encore proche de 10 %, plus de la moitié des entreprises industrielles disent avoir du mal à recruter, est préoccupante. Cela se comprend sans doute pour les cadres, encore que l'indicateur atteint pour eux un niveau identique à celui de 1990, alors même que le taux de chômage de cette catégorie est nettement plus élevé aujourd'hui qu'alors ; il est plus surprenant que ces difficultés soient tout aussi marquées pour les ouvriers qualifiés (chômage : 8,5 %) ; et il est très difficile de considérer comme normal qu'elles soient sensiblement plus prononcées qu'à la fin des années quatre-vingt pour les ouvriers non qualifiés, malgré un taux de chômage de 19 % en mars 2000 (graphique 19).

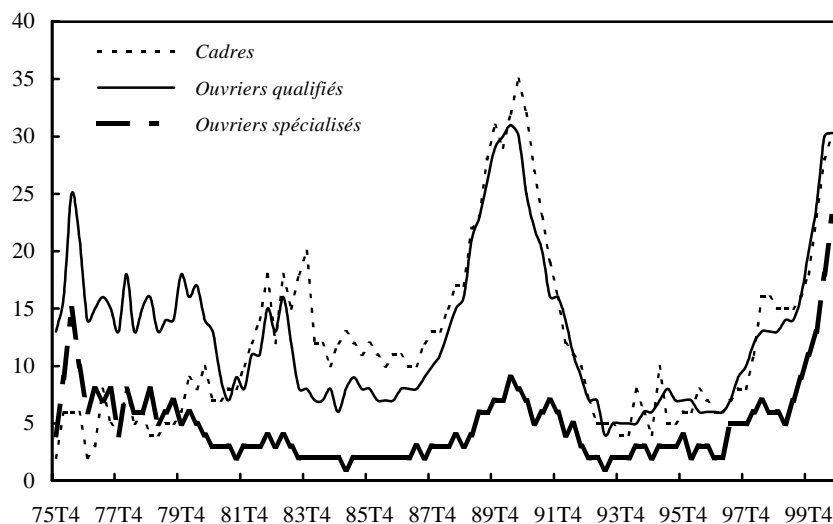
---

(68) Les offres d'emploi non satisfaites enregistrées par l'ANPE fournissent un indicateur alternatif, dont le champ sectoriel est plus large mais dont la représentativité est partielle (toutes les offres d'emploi ne transitent pas par l'Agence), et surtout variable dans le temps. L'évolution récente de ces offres non satisfaites conforte le diagnostic d'une montée des difficultés de recrutement.

(69) Le bâtiment est caractéristique à cet égard. Voir Amar et Viney (2000).

(70) L'INSEE pose aux entreprises une autre question, qui porte sur leur capacité à produire davantage et sur les raisons (capacités physiques de production, main d'œuvre, approvisionnements) qui les empêchent le cas échéant.

### 19. Difficultés de recrutement par catégorie professionnelle, 1975-2000



Source : INSEE.

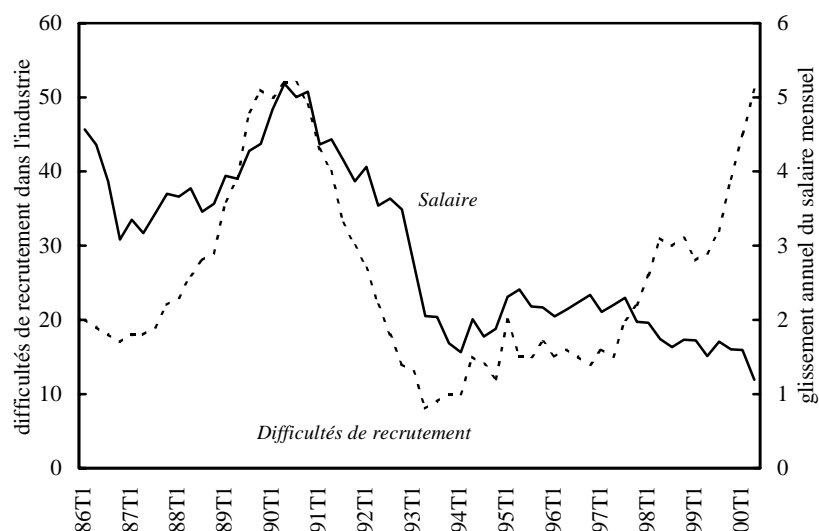
La remontée des difficultés de recrutement résulte donc à la fois de la vitesse du redressement de l'emploi dans certains secteurs – elle a, pour sa part, un caractère temporaire – et de blocages plus permanents. Elle ne doit pas être interprétée comme indiquant que le NAIRU serait au niveau du chômage actuel, mais l'apparition de tensions à ce stade de l'expansion et à ce niveau de chômage signale un risque pour la croissance et un handicap potentiel pour le retour au plein emploi.

#### *Tensions sur les quantités et modération des prix*

L'une des difficultés que soulève l'analyse des évolutions récentes tient à la dissociation entre indicateurs de prix et de quantités. Celle-ci ne s'était pas observée à la fin des années quatre-vingt : à l'époque, la montée des difficultés de recrutement avait rapidement induit une accélération salariale et les tensions sur les capacités de production avaient conduit les entreprises à accroître leurs marges (graphique 20).

Les raisons pour lesquelles la remontée des difficultés de recrutement ne s'est pas accompagnée d'une reprise de la progression des salaires est mal connue. Il est tentant d'y voir soit le signe de ce que le déséquilibre entre offre et demande de travail continuerait à peser sur la formation des salaires, soit l'indication de ce que la société française aurait, à la manière des Pays-Bas, fait le choix de préférer la croissance de l'emploi à la progression du pouvoir d'achat des salariés employés.

## 20. Salaire mensuel et difficultés de recrutement, 1986-2000



Source : INSEE.

Cette seconde vision, encourageante, s'appuie notamment sur l'analyse des accords de réduction de la durée du travail (RTT), qui associent généralement passage aux trente-cinq heures, gains de productivité, et modération des hausses de salaire par tête. Selon l'analyse qu'en a donné Gubian (2000), les accords RTT s'accompagnent ainsi pour 47 % par un gel des salaires nominaux par tête et pour 28 % par une modération des hausses, et les premières observations effectuées par la DARES sur le comportement effectif des entreprises engagées dans la réduction du temps de travail confirment que celle-ci a bien donné lieu à modération salariale (voir encadré ci-après). En outre, des entreprises peuvent avoir pratiqué un gel des augmentations de salaires dans l'anticipation de la RTT. Enfin, le gouvernement a choisi de limiter les hausses du SMIC en 1998 et 1999, afin d'amoindrir le choc de coût qu'allait impliquer le passage aux au trente-cinq heures avec maintien du pouvoir d'achat du salaire mensuel des smicards. Ces différents éléments expliquent pourquoi le glissement du salaire mensuel s'établissait à 1,6 % en juin 2000 quand celui du salaire horaire atteignait 5,5 %, et pourquoi l'inflation sous-jacente mesurée par l'INSEE n'était encore que de 1,3 % en septembre 2000. Parce qu'elle traduirait un choix collectif explicite en faveur de l'emploi, et parce qu'elle s'accompagnerait de normes explicites quant aux évolutions salariales compatibles avec le passage aux 35 heures, la RTT aurait en quelque sorte agi comme une politique des revenus.

Il serait cependant erroné de s'en tenir là, car une autre interprétation est possible. L'incidence de la RTT sur les salaires mensuels (typiquement

évaluée *ex ante* à un tiers de 11,4 % en cas de passage de 39 à 35 heures, soit 3,8 %) requiert en effet, en cas de maintien du salaire par tête, une modération étalée sur deux ou trois ans. C'est bien d'ailleurs ce que prévoient en moyenne les accords. Dès lors, une variable essentielle pour apprécier les tensions salariales est la durée *effective* de la modération, au regard des dispositions négociées dans les entreprises. Dans le contexte de détérioration des termes de l'échange qui s'est progressivement mis en place au cours de l'année 2000 sous l'effet de la baisse de l'euro et de la hausse du prix du pétrole, et qui a eu pour effet de réduire sensiblement les gains de pouvoir d'achat du salaire par tête, l'apparition de tensions sur le marché du travail pourrait, dans les entreprises concernées, conduire à mettre fin au gel des augmentations de salaire avant le terme prévu. Autant, en effet, le contexte de l'année 1999 était favorable aux trente-cinq heures, parce que les gains de termes de l'échange permettaient de concilier arbitrage en faveur du temps libre et gains de pouvoir d'achat, autant celui de l'année 2000 a durci les conditions d'un tel arbitrage. En d'autres termes, on ne peut exclure que la généralisation des trente-cinq heures au 1<sup>er</sup> janvier 2000 ait eu conjoncturellement pour effet de changer la manière dont les tensions que signalent les indicateurs de quantités se traduisent dans les évolutions salariales : au lieu d'avoir un effet instantané sur les salaires, ces tensions pourraient avoir pour effet de raccourcir la durée des accords de modération.

L'observation ne permet pas à ce stade de trancher de manière assurée entre ces deux interprétations de la réalité.

Au total, l'analyse conjoncturelle complète utilement les estimations du NAIRU. Elle conduit à penser que celui-ci est probablement plus faible aujourd'hui qu'à la fin des années quatre-vingt – disons dans la partie basse d'une fourchette de 8 à 10 % –, mais qu'il serait imprudent de miser sur un niveau spontanément inférieur à 8 %.

### **Quelle croissance et quelles créations d'emplois à moyen terme ?**

Les deux questions essentielles pour apprécier les perspectives de croissance et de créations d'emplois à moyen terme sont d'évaluer les risques de réveil de l'inflation et d'apprécier pendant combien de temps peut perdurer une croissance riche en emplois. À cela s'ajoute une question spécifique sur le mode de convergence du SMIC et de la garantie mensuelle mise en place dans le cadre des 35 heures.

#### *Croissance et risques inflationnistes : la perspective de moyen terme*

Si l'analyse qui précède est juste, le paysage économique français est aujourd'hui profondément différent de ce qu'il était ces dernières années. Pas seulement parce que la confiance est revenue, que les créations d'emplois ont repris, que l'investissement est dynamique. Pas seulement non plus

parce que les prix du pétrole se sont brutalement redressés, que l'euro est faible qu'un certain nombre de nos voisins montre des signes de surchauffe, et que la Banque centrale européenne a significativement relevé les taux. Mais parce que l'économie française a elle-même changé de régime.

Jusqu'à une date récente, le diagnostic conjoncturel était assuré : l'économie disposait de marges de croissance non inflationniste importantes, l'essentiel était d'assurer une croissance suffisante de la demande. C'est sur la base de ce diagnostic que la politique économique a été définie et conduite depuis la mi-1997. Et c'est parce que ce diagnostic était exact que cette politique a été couronnée de succès.

Il ne fait pas de doute que notre économie est aujourd'hui entrée dans une région beaucoup plus incertaine. Nul ne peut déterminer avec précision à quel niveau de chômage ou de tensions sur les recrutements un relèvement endogène du rythme d'inflation pourrait se produire. Il est possible que ce risque ne soit pas encore immédiat. Mais il est certain qu'il doit désormais être pris en compte dans la définition de la stratégie économique.

Cette analyse ne conduit pas à envisager une rupture dans la stratégie économique. Ni, bien sûr, quant à l'objectif, ni non plus en ce qui concerne les moyens. Mais elle plaide pour une adaptation progressive, d'une part, en vue de prendre davantage en compte les préoccupations relatives à l'offre dans le pilotage macroéconomique, d'autre part, en vue de mobiliser les divers instruments qui permettront de renforcer le potentiel de croissance à moyen terme. Peut-être cette approche conduira-t-elle à procéder avec un peu d'avance aux réglages ou inflexions nécessaires. C'est un risque qui mérite d'être couru, ne serait-ce que pour une raison simple mais souvent sous-estimée : les délais d'action des politiques d'offre sont sensiblement plus longs que ceux des politiques macroéconomiques qui agissent sur la demande. Qu'il s'agisse de fiscalité, de marché du travail, d'encouragement à l'innovation, ou de protection sociale, le constat est dans tous ces cas le même : il importe de beaucoup anticiper. La stratégie « sans regret » consiste donc à devancer les problèmes, car lorsqu'ils apparaissent en pleine lumière, il est souvent trop tard pour les traiter.

Pour le court terme, cette analyse mérite d'être précisée, parce que des interrogations se sont fait jour sur la mesure dans laquelle les contraintes d'offre auraient déjà pu brider la croissance française au premier semestre 2000, ou pourraient le faire à brève échéance. Deux points ont spécifiquement fait l'objet d'interrogations : les tensions sur le capital productif, et les effets du resserrement des contingents d'heures supplémentaires au 1<sup>er</sup> janvier 2000, dans un contexte de difficultés de recrutement :

- en octobre 2000, à la fois le taux d'utilisation des capacités de production industrielles (88,2 %) et la proportion d'entreprises manufacturières qui déclaraient être contraintes, non par la demande, mais par manque de capacités de production (41 %), ont dépassé leurs maxima historiques. En dépit d'un investissement vigoureux, de fortes tensions sur les capacités sont donc

apparues. Cela s'explique par l'inertie du stock de capital, et il s'agit en principe d'un phénomène temporaire : l'offre devrait s'ajuster progressivement au fur et à mesure que les investissements nouveaux s'incorporeront au capital. Les prévisions associées à la loi de finances indiquent ainsi que la croissance des capacités de production devrait atteindre fin 2001 un rythme de 4 à 5 % par an, supérieur donc à celui de la production, ce qui réduirait les tensions actuellement observées. Dans l'intervalle, cependant, les contraintes de capacité brident la croissance de certains secteurs et induisent soit un relèvement des prix, soit un appel accru aux importations. Les difficultés de recrutement sur le marché du travail viennent se combiner aux contraintes de capacité et en amplifient les effets ;

- dans ce contexte (et indépendamment des questions relatives à la durée de la modération salariale) il faut réexaminer quel pourrait être l'effet du resserrement des contingents d'heures supplémentaires au 1<sup>er</sup> janvier 2001. La seconde loi RTT offre des souplesses notables, en permettant une modulation annuelle du temps de travail, en réduisant le coût marginal des heures supplémentaires à l'intérieur du contingent légal, et en permettant la mise en œuvre d'une épargne-temps. Il reste que les heures supplémentaires sont, à court terme, un mécanisme important d'ajustement de l'offre, singulièrement dans les secteurs où certaines qualifications sont rares ou lorsque prévaut une contrainte sur le capital physique (les entreprises doivent pour embaucher attendre d'avoir mis en place de nouveaux équipements, et en attendant font travailler les mêmes personnes plus longtemps sur les équipements existants). Cela plaide pour une application souple de la réglementation, qui tienne compte des difficultés d'adaptation conjoncturelles que rencontrent les différentes branches ou catégories d'entreprises, et ne les conduise pas à réduire leur production pour satisfaire aux nouveaux contingents dès les premiers mois de l'année 2001.

### *La croissance va-t-elle rester riche en emplois ?*

La vigueur des créations d'emplois de ces dernières années s'explique dans une large mesure, on l'a souligné, par un « enrichissement de la croissance en emplois ». Celui-ci provient largement de mesures à effet temporaire dont l'impact devrait progressivement s'amenuiser. La productivité par tête devrait ainsi revenir sur sa tendance naturelle. Mais à quel rythme ? et avec quelles conséquences pour l'emploi ?

C'est pour la réduction du temps de travail que cette dynamique est la plus certaine. Le rythme de mise en œuvre des 35 heures est en effet largement dicté par les dispositions législatives qui prévoient son application aux entreprises de plus de vingt salariés au 1<sup>er</sup> janvier 2000 et sa généralisation au 1<sup>er</sup> janvier 2002. L'analyse des statistiques de durée du travail et des accords conclus dans le cadre de la loi Aubry permet d'apprécier assez précisément quelle est l'extension des 35 heures, même si l'évaluation de ses effets sur l'emploi doit évidemment tenir compte des délais de mise en œuvre et d'embauche, ainsi que de possibles effets d'aubaine (encadré 5).

## 5. Réduction de la durée du travail : où en est-on ?

La loi du 19 janvier 2000 a fixé la durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires ou 1600 heures annuelles, elle n'en a évidemment pas fixé la durée effective. Les souplesses qu'elle offre, en particulier en 2000 et 2001 où les contingents d'heures supplémentaires seront calculés sur la base d'une durée hebdomadaire majorée (37, puis 36 heures), permettaient d'envisager un scénario de généralisation très progressive des trente-cinq heures.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, la diffusion de la RTT dans les entreprises a été plus rapide que beaucoup de prévisionnistes ne l'avaient escompté. Il y a deux méthodes pour en apprécier l'extension. La première est le recensement des accords de réduction du temps de travail. À l'automne 2000, près de 5 millions de salariés sur un total de 14,7 millions entrant dans le champ de la RTT, soit 34 %, étaient couverts par un accord 35 heures (tableau).

### L'extension de la RTT

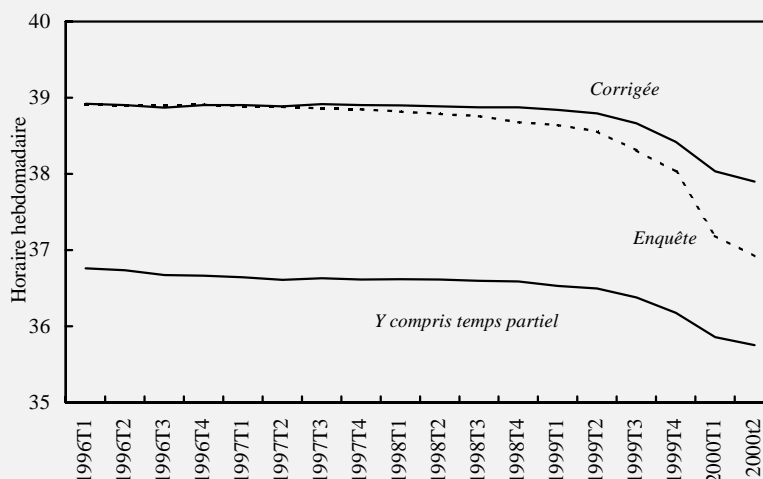
	Effectifs	
	En milliers	En %
Salariés dans le champ de la RTT (au 31/12/1999)	14 650	100
• entreprises de plus de 20 salariés	10 250	70
• entreprises de 20 salariés ou moins	4 400	30
Salariés à temps complet	12 450	85
• à 35 heures ou moins dans des entreprises de 10 salariés ou plus au 30/06/2000	4 700	32 (38) <sup>(*)</sup>
Salariés sous accord de RTT au 11/10/2000 <sup>(**)</sup>	4 950	34
• à 35 heures avant les lois Aubry et Robien	250	2
• accord Robien	280	2
• accord Aubry ouvrant droit à l'aide incitative	1 860	13
• accord ouvrant droit aux seuls allègements de cotisations	1 950	13
• accord d'entreprise non éligible aux aides	610	4

Notes : (\*) Le premier pourcentage rapporte les salariés à 35h au total des salariés entrant dans le champ de la RTT, le second aux seuls effectifs à temps complet ; (\*\*) Les effectifs sous accord comprennent les salariés à temps partiel, il convient de les comparer au total de 14 650

Source : DARES.

La seconde méthode est de se fonder sur les enquêtes auprès des entreprises. Selon l'enquête ACEMO, 4,7 millions de salariés à temps complet appartenaient au 30 juin 2000 à des entreprises de dix salariés ou plus dont l'horaire collectif était inférieur ou égal à 35 heures (tableau), et surtout la durée hebdomadaire moyenne du travail s'établissait à 36,9 heures à la fin du deuxième trimestre 2000, en baisse de deux heures depuis la mi-1997 (graphique). Cette mesure suggère donc que la baisse a été plus rapide encore.

### Durée du travail, 1996-2000



Source : DARES.

L'image donnée par l'enquête ACEMO est cependant trompeuse, pour plusieurs raisons. Elle ne concerne, d'abord, que les entreprises de plus de dix salariés et ne prend en compte ni les salariés à temps partiel, ni certaines heures supplémentaires. Elle est également affectée par les changements du mode de décompte des heures de travail qui ont été effectués dans de nombreuses entreprises lors du passage aux 35 heures, par exemple en excluant des temps de pause du temps de travail. L'estimation d'une durée corrigée fait apparaître une baisse de l'ordre d'une heure depuis la mi-1997 pour les salariés à plein temps. Il en est de même pour l'ensemble des salariés (après prise en compte du temps partiel).

Le processus va-t-il se poursuivre au même rythme ? C'est peu probable. Les incitations à passer aux trente-cinq heures que donnaient les lois Robien et Aubry 1 ne sont plus en vigueur, l'effet de signal de la baisse de la durée légale est passé (pour les entreprises de plus de vingt salariés), et ne subsiste que l'effet du resserrement des contingents d'heures supplémentaires. Plus profondément, il est probable que les entreprises ayant signé un accord RTT étaient précisément celles qui, en raison de leurs spécificités (stock de capital, potentiel de réorganisation, gains procurés par une annualisation, capacité à créer des emplois) voyaient le plus d'intérêt à un passage aux 35 heures. Cette intuition est confirmée par l'analyse des accords Robien et Aubry 1 (Passeron, 2000) : ces entreprises créaient déjà *avant* la RTT plus d'emplois que les entreprises de même taille du même secteur. Il faut donc s'attendre à une poursuite de la RTT à un rythme ralenti, d'autant que rien n'oblige l'ensemble des entreprises à passer effectivement aux 35 heures. Selon les hypothèses retenues dans les projections de la DARES (2000b), 80 % des salariés seraient ainsi à 35 heures en 2005.

L'évaluation des créations d'emplois associées à la RTT pose plus de problèmes. Le recensement des accords est une méthode peu satisfaisante dans la mesure où les emplois annoncés peuvent d'une part ne pas être effectivement créés, auraient pu d'autre part avoir été créés de toutes façons. La méthode la plus satisfaisante est de comparer l'évolution de l'emploi dans les entreprises passées à 35 heures et dans les entreprises du même secteur et de même taille restées à 39 heures, en corrigeant de l'écart d'évolution de l'emploi entre ces deux populations d'entreprises *avant* la RTT. Avec cette méthode, la DARES estime à partir de l'enquête ACEMO qu'une baisse de 10 % de la durée du travail induit en quelques trimestres une progression de l'emploi de 6 à 7 %.

Sur cette base, la baisse déjà acquise de la durée du travail (1 heure soit 2,5 %) devrait induire à horizon de la fin 2000 une progression de l'emploi de 1,7 %, soit 200.000 unités. Évidemment, la poursuite du processus viendrait accroître ce chiffre. Il faut cependant souligner que pour les raisons indiquées ci-dessus le potentiel de création d'emplois observé sur les entreprises signataires d'un accord Robien ou Aubry 1 peut difficilement être extrapolé sans précautions à l'ensemble des entreprises. En outre, cette évaluation ne prend pas en compte l'ensemble des effets de bouclage macroéconomique, qui peuvent avoir pour effet d'éroder quelque peu l'impact direct de la RTT.

Sur cette base, les prévisions suggèrent que l'effet maximal de la RTT sur les flux d'emploi devrait être atteint en 2000 (avec, selon le gouvernement, un peu moins de 160 000 créations d'emplois en glissement annuel). Le ralentissement serait sensible dès 2001, puisque les 35 heures seraient déjà effectives dans beaucoup d'entreprises. Un rebond pourrait s'observer en 2002, avec leur extension aux entreprises de moins de vingt salariés, mais les prévisions sont ici plus aléatoires en raison des phénomènes d'indivisibilité (particulièrement marqués pour les très petites unités) et de l'incertitude quant à l'extension effective des trente-cinq heures dans cette population d'entreprises. Les effectifs concernés sont de toutes façons moins nombreux (4,4 millions de salariés contre 10,3 millions dans les entreprises de plus de vingt salariés). Au total, il est raisonnable d'estimer que l'effet de la RTT sur l'enrichissement de la croissance en emplois serait maximal en 2000, et pourrait avoir au cours des années 2001-2003 une ampleur analogue à ce qui s'est observé en 1999.

Parmi les autres facteurs identifiés à l'origine de l'enrichissement de la croissance en emplois, le temps partiel pourrait marquer le pas. Il subit, d'une part, les effets de la réduction collective de la durée du travail, qui en affecte mécaniquement l'attrait relatif, et favorisera le passage à temps plein de salariés à temps partiel dont la durée du travail est un peu inférieure à 35 heures. La limitation, dans le cadre de la RTT, des incitations au temps partiel, devrait en outre en réduire l'usage, tandis que parallèlement l'amélioration de la situation du marché du travail pourrait conduire un certain nombre de salariés, pour qui le temps partiel ne résulte pas d'un choix, à

trouver un emploi correspondant à leurs aspirations<sup>(71)</sup>. Au total, et même si certains emplois seront créés à temps partiel pour satisfaire une demande qui perdurera, il ne faut pas compter que l'extension du temps partiel puisse au cours des années à venir apporter une contribution significative à l'enrichissement de la croissance en emplois.

Il est généralement prévu que les effets sur l'emploi de l'ex-ristourne dégressive sur les bas salaires (qui a été depuis intégrée au nouveau barème des cotisations sociales) ne vont plus s'amplifier. L'incertitude sur l'ampleur des effets de ces mesures est certes grande, comme cela a été indiqué au chapitre 1, et il se pourrait que leur incidence sur les créations d'emplois continue à se faire sentir, surtout si l'intégration des allègements au barème a été perçue comme gage de pérennité. Mais on ne peut miser sur cette évolution. Les nouveaux allègements introduits dans le cadre des 35 heures pourraient avoir un effet de long terme, additionnel à l'effet d'accompagnement de la RTT, mais cet effet dépendra des modalités de gestion du SMIC au-delà de la période actuelle de transition vers la généralisation des trente-cinq heures, point qui sera discuté plus en détail au chapitre 4. Pour le moyen terme, il est difficile de distinguer leurs effets de ceux de la RTT elle-même.

Enfin les effectifs des programmes publics de soutien au développement de l'emploi non-marchand (contrats emploi-solidarité, emplois jeunes, etc.) devraient eux-mêmes plafonner au début de la décennie.

#### *Vers un relèvement des gains de productivité par tête*

Au total, les éléments qui précèdent suggèrent que les gains de productivité par tête pourraient se redresser au cours des années à venir. Ce serait conforme à ce que laisse attendre l'analyse économique sous l'hypothèse que la tendance de la productivité globale des facteurs ne s'est pas infléchie (Carnot et Quinet, 2000), et c'est la perspective retenue par l'INSEE (Audenis, Fournier et Prost, 2000, complément C ci-après) dans sa dernière projection à moyen terme : celle-ci envisage leur retour sur une tendance de 2 % par an à partir de 2004, mais les effets de ce redressement seraient sensibles dès 2001. Une hypothèse de même type sous-tend les projections de la DARES du ministère de l'Emploi (DARES, 2000, complément D ci-après), pour laquelle la remontée des gains de productivité devrait cependant être plus tardive (tableau 10).

À plus longue échéance, sur la période 2005-2010, la durée du travail pourrait même remonter – et donc avec elle la productivité par tête –, dans une hypothèse de baisse sensible du taux de chômage telle que celle que retient la DARES. La dynamique du passage aux trente-cinq heures sera en effet arrivée à son terme en 2005, et la durée moyenne du travail pourrait s'accroître, si le temps partiel arrête de se développer, si la durée des temps

(71) En sens inverse, cependant, il faut noter que la proratisation mise en place dans le cadre des trente-cinq heures simplifiera le passage à temps partiel.

partiels augmente ou si, dans un marché du travail beaucoup plus équilibré, le recours aux heures supplémentaires se développe. À long terme, il n'y a d'ailleurs pas de raisons de tenir pour intangible la norme des 35 heures, et aucune loi économique n'oblige à ce que la durée du travail baisse continûment : s'il est légitime de jouer de cet instrument en période de chômage de masse, il est tout aussi vrai qu'à horizon de dix ans, la durée du travail se fixera en fonction d'arbitrages (centralisés ou, plus probablement, décentralisés) entre revenu et temps libre dont il n'est pas certain qu'ils reproduiront à l'identique celui de la fin des années quatre-vingt-dix.

### 10. Projections à moyen terme

	1991-1995	1996-2000 DARES	2001-2005 INSEE	2001-2005 DARES	2006-2010 DARES
PIB	1,0	2,5	2,7	3,2	2,4
Productivité par tête <sup>(*)</sup>	1,5	1,2	1,8	1,4	2,3
Productivité horaire	1,8	1,7	nd	2,0	1,8
Durée du travail	- 0,4	- 0,5	nd	- 0,6	0,6
Emploi salarié marchand					
• Taux de croissance	- 0,5	1,7	1,4	2,2	0,5
• Glissement annuel	- 69 000	264 000	216 000	306 000	53 000
Emploi total hors contingent					
• Taux de croissance	- 0,1	1,3	0,9	1,4	0,3
• Glissement annuel	- 33 000	319 000	218 000	291 000	17 000
Chômage au sens du BIT					
• Glissement annuel	+ 153 000	- 122 000	- 113 000	- 145 000	- 29 000
• Niveau en fin de période	11,7 %	9,2 %	7,0 %	6,1 %	5,7 %

*Notes* : Taux de croissance annuels moyens sauf mention contraire ; La durée du travail s'entend comme une durée moyenne, y compris les effets du temps partiel ; (\*) Champ concurrentiel non agricole.

*Sources* : Pour l'INSEE, Audenis, Fournier et Prost (2000), complément C ci-après ; pour la DARES (2000), complément D ci-après.

Ceci conduit à envisager qu'au cours des années à venir, les gains de productivité se redressent et qu'à croissance identique, les créations d'emplois soient moins fortes qu'en 1999-2000. C'est ce qu'illustrent les projections de l'INSEE dans l'hypothèse où les gains de productivité retrouveraient leur tendance à l'horizon 2005, et celles de la DARES dans l'hypothèse où ce redressement serait un peu plus tardif.

Faut-il s'en alarmer et envisager des mesures pour contrer cette évolution ? Dans un contexte de croissance maintenue, ce serait vraisemblablement une erreur. Au cours des années à venir, l'amélioration de la situation de l'emploi et l'aspiration à une progression du revenu, après une période où priorité aura été donnée à la réduction du temps de travail, se conjugueront pour exercer une pression à la hausse des salaires réels. Des gains de produc-

tivité seront donc nécessaires pour que ces aspirations puissent être satisfaites sans dégradation des comptes des entreprises ni mise en cause de la compétitivité. Pour dire la même chose d'une manière plus technique, le maintien de gains de productivité par tête inférieurs à la tendance finirait par induire une hausse du NAIRU, qui ne pourrait que nuire au retour au plein emploi<sup>(72)</sup>.

La stratégie de l'enrichissement en emploi de la croissance, dont il a été rappelé au chapitre 1 qu'elle avait par nature un caractère temporaire, a eu le grand mérite de permettre de très fortes créations d'emplois dans un contexte de fort déficit de demande. Elle est proche d'atteindre ses limites et va devoir, progressivement, céder place à une stratégie qui se fondera davantage sur le retour à des gains de productivité tendanciels, voire à leur accélération si la France et l'Europe sont dans les années à venir gagnées par la « nouvelle économie ». Mais à quelle échéance, à quel rythme ? Et est-ce compatible avec le retour au plein emploi ? Pour répondre à ces interrogations, il faut examiner les perspectives de la croissance elle-même.

## **Le plein emploi dans le contexte européen**

Depuis la mise en place de l'euro, les perspectives de l'économie française doivent plus encore que par le passé être inscrites dans le contexte des évolutions communes aux pays participant à l'union monétaire. Deux questions se posent donc, qui ont trait aux conditions d'une croissance durable en Europe, et à la capacité de l'économie française à croître plus vite que la moyenne de la zone euro. Elles sont successivement examinées ci-après.

### **Les conditions d'une croissance durable en Europe**

La mise en place de l'euro n'a pas mis l'économie européenne à l'abri des risques internationaux. Ce rapport pourrait donc analyser les perspectives de la croissance mondiale et évoquer l'ensemble des aléas internationaux. Ce n'est pas l'approche qui a été retenue. Pour deux raisons :

- d'abord parce que ces questions, pour importantes qu'elles soient, sont finalement assez éloignées des préoccupations centrales du présent travail. La croissance mondiale connaîtra certainement des vicissitudes, comme elle en a connu depuis vingt ans ; l'important est moins de les prévoir que de comprendre comment la France et l'Europe peuvent faire pour que, d'un cycle à l'autre, le chômage marque une décrue au lieu que, comme dans les vingt-cinq dernières années, chaque ralentissement économique soit l'occasion de dépasser les plafonds antérieurs ;

(72) Un ralentissement durable des gains de productivité par tête se traduit normalement par une hausse temporaire du NAIRU, jusqu'à ce que les aspirations salariales se soient adaptées à cette nouvelle tendance. Il faut cependant noter que la substitution de temps libre à des gains pécuniaires ne relève pas nécessairement le NAIRU, si cette substitution correspond aux préférences sociales.

- ensuite parce que l'une des vertus de l'euro est de doter les pays qui y participent d'une capacité de réponse collective. La tentation a toujours été, en Europe, de répondre aux chocs externes par des comportements non coopératifs : appréciation compétitive en période d'inflation et dépréciation compétitive en période de récession. Avec l'euro, c'en est définitivement fini de ces pratiques, et les participants à la monnaie unique ont la possibilité de répondre conjointement aux chocs externes par la politique monétaire. Face à un choc de demande récessif, par exemple, la BCE peut baisser les taux pour stimuler la demande interne, comme elle peut les hausser pour prévenir les conséquences inflationnistes d'un choc d'offre tel que la hausse du prix du pétrole. L'euro ne supprime pas les chocs externes, mais il en élimine certaines conséquences sur la coopération entre États-membres, et il dote l'Euroland d'une capacité de réaction à la mesure des aléas.

En revanche, les conditions proprement européennes d'une croissance durable conforme à la stratégie arrêtée à Lisbonne en mars 2000 entrent bien dans le champ de ce rapport. La question est en effet de savoir si, en dépit de la multiplicité de ses centres de décision, l'Europe, et plus particulièrement la zone euro, est capable de mettre en place une stratégie de retour au plein emploi qui repose sur l'action combinée des gouvernements, des partenaires sociaux et de la banque centrale.

#### *La coordination des politiques économiques*

L'Europe a créé un grand marché, vaincu l'inflation, assaini ses finances publiques, institué une monnaie commune. Elle dispose donc de beaucoup d'atouts pour une croissance durable, mais il faut pour y parvenir qu'elle mette en place une bonne articulation des différents volets de la politique économique. En raison de la pluralité des acteurs, cela ne peut reposer que sur une coordination.

Ces problèmes ont fait l'objet de précédents rapports du CAE<sup>(73)</sup>. Ils touchent en particulier à l'articulation entre politique monétaire et politiques budgétaires, point sur lequel l'expérience des États-Unis a illustré les vertus, pour une stratégie de retour au plein emploi, du *policy mix* qui a été analysé plus haut. La référence est particulièrement pertinente, pour plusieurs raisons : ainsi que l'ont souligné les travaux du CAE sur l'industrie en Europe (Cohen et Lorenzi, 2000) et sur la nouvelle économie (Cohen et Debonneuil, 2000), l'Euroland a, comme le reste de l'Europe, un grand besoin de renouvellement et de modernisation de son stock d'équipements, et doit donc se fixer comme priorité de maintenir le coût du capital à un niveau compatible avec cette exigence ; les pays qui la composent partent généralement de situations budgétaires dégradées ; ils font face à des problèmes de finances publiques très sérieux liés au vieillissement et à l'accumulation d'engagements implicites des administrations publiques ; ceux d'entre eux qui sont

(73) Aglietta et de Boissieu (1998), Jacquet et Pisani-Ferry (2000).

proches du plein emploi ou qui l'ont déjà atteint connaissent la surchauffe ou en sont menacés, et ils ne peuvent compter sur la politique monétaire commune pour réduire leur inflation. Tout plaide donc pour que la coordination entre les gouvernements au sein de l'Eurogroupe, et le dialogue avec la BCE, trace la voie d'un *policy mix* européen combinant consolidation budgétaire et politique monétaire favorable à la croissance.

Malheureusement, ceci n'est pas acquis. Jusqu'à 1997, la convergence vers les critères de Maastricht a tenu lieu de coordination, si bien que les états membres ne se sont pas vraiment dotés d'une culture du dialogue sur les enjeux du pilotage macroéconomique et sur les rôles respectifs de la politique monétaire et des politiques budgétaires dans une conjoncture donnée. La zone euro a collectivement bien réagi au ralentissement international en 1998-1999, mais ses différents acteurs ont ensuite donné le sentiment d'hésiter sur les réponses à donner au relèvement du prix du pétrole, ou à l'affaiblissement de l'euro. Ils n'ont pas donné de réponse convaincante à la disparité des conjonctures, dont témoigne l'accroissement régulier de la dispersion des rythmes d'inflation (graphique 21)<sup>(74)</sup>. Les décisions budgétaires et fiscales des différents gouvernements ne font généralement pas l'objet de consultations suffisantes avec les pays partenaires, ni d'un dialogue avec la BCE. On ne peut donc considérer qu'à ce stade, les problèmes de coordination qui ont régulièrement handicapé la croissance européenne soient résolus.

**21. Écart-type de du glissement annuel de l'inflation au sein de la zone euro, 1997-2000**

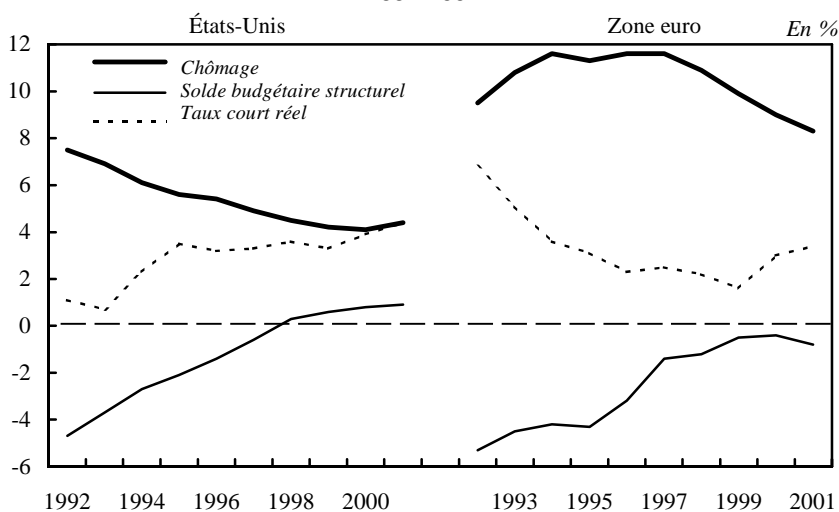


Sources : Eurostat et INSEE.

(74) Cette analyse est développée dans Jacquet et Pisani-Ferry (2000).

Il est intéressant à cet égard de comparer l'évolution du *policy mix* en Europe et aux États-Unis. À cette fin, le graphique 22 reproduit pour la zone euro le graphique 15, qui a été utilisé pour présenter le cas américain (pour faciliter la lecture, il reprend les données américaines en les présentant à la même échelle que les données européennes). Il apparaît que la décline du chômage, qui s'est amorcée en 1998, a été précédée d'un assouplissement de la politique monétaire et d'une réduction du déficit budgétaire structurel de l'Euroland. Ce *policy mix* s'est maintenu en 1999, où la détente monétaire décidée en réponse aux chocs internationaux s'est accompagnée d'un nouveau mouvement de résorption du déficit (après une pause aux lendemains de la qualification pour l'euro). Mais le déficit structurel de la zone a probablement cessé de se réduire en 2000, et devrait s'accroître à nouveau en 2001, tandis que la politique monétaire se durcit. Alors que son chômage reste comparativement très élevé, la zone euro semble donc s'éloigner du *policy mix* qui a fait le succès de la croissance américaine, et avait récemment contribué à sa propre croissance.

## 22. Chômage et *policy mix* aux États-Unis et dans la zone euro, 1992-2001



Source : FMI, *World Economic Outlook*.

### Politique monétaire et politiques structurelles

Tout aussi importante pour la réduction du chômage est la qualité de l'articulation entre politiques structurelles et politique macroéconomique. Celle-ci peut être représentée de manière très simplifiée comme un jeu entre les gouvernements et la banque centrale, où la politique des premiers agit sur le chômage structurel, et où celle de la seconde détermine le niveau effectif du chômage, en fonction de son évaluation des risques d'inflation.

Ce jeu n'est pas spécifique à l'Euroland. Il existe dans tous les pays où la banque centrale est indépendante et présente à bien des égards les traits caractéristiques du « dilemme du prisonnier ». Imaginons en effet une situation où le chômage est encore élevé, mais où sa composante cyclique ne l'est plus et où, donc, la réduction du sous-emploi demande un ensemble de réformes politiquement coûteuses susceptibles d'agir sur sa composante structurelle. Si le gouvernement conduit ces réformes, mais que la Banque centrale ne l'accompagne pas par la politique monétaire, il subit le coût politique direct de son action, et n'en retire pas les bénéfices en termes de baisse du chômage<sup>(75)</sup> ; si la banque centrale conduit une politique monétaire souple mais que le gouvernement n'agit pas en vue de réduire le NAIRU, elle n'atteint pas son objectif de prix. Les deux acteurs risquent donc l'un et l'autre de jouer une stratégie de méfiance, avec pour résultat que l'inflation est sous contrôle, que les réformes ne se font pas, et que le chômage reste élevé. *Ex post*, bien entendu, la méfiance de chacun des acteurs est validée : la banque centrale peut expliquer que le niveau du chômage structurel lui interdisait de conduire une autre politique, et le gouvernement que le freinage de la croissance n'est pas de son fait. Alors qu'il aurait été possible de concilier baisse du chômage et stabilité des prix, si les deux partenaires avaient su mettre en œuvre le partage des rôles qu'appelait la situation : au gouvernement les mesures structurelles, à la banque centrale leur accompagnement monétaire.

La réussite d'une stratégie de retour au plein emploi dépend donc de manière cruciale de la qualité du dialogue qui s'établit entre gouvernement et banque centrale. D'autant qu'en pratique, le jeu se complique en raison de l'imprécision des évaluations économétriques du chômage structurel, de la longueur des délais de réaction (la politique structurelle affecte le NAIRU avec retard, la politique monétaire affecte le chômage avec retard, l'inflation dépend de l'écart passé entre taux de chômage et NAIRU), et du fait que les efforts sont observables, mais pas nécessairement les résultats (la banque centrale, en particulier, n'observe pas directement la baisse du chômage structurel. Elle ne peut que faire des hypothèses).

Cette question est cruciale pour l'Europe où le débat sur le caractère structurel du chômage est permanent<sup>(76)</sup>. L'Euroland part avec deux handicaps et un atout. Les handicaps sont l'absence de cadre conceptuel établi sur les objectifs et les moyens d'une politique de croissance durable ; et le fait que plusieurs gouvernements (et partenaires sociaux) interviennent dans la détermination du chômage structurel. L'atout, ce sont les instances et procédures de coordination qui ont été créées depuis trois ans.

(75) Ou du moins pas tout de suite. Une baisse du NAIRU sans accompagnement monétaire induit bien un ralentissement des hausses de salaire, donc des gains de compétitivité, et donc à terme de la croissance et des emplois, selon la logique bien connue de la « désinflation compétitive ». Mais ce mécanisme est très lent. L'incitation à conduire des réformes structurelles est donc faible si le gouvernement a un horizon de décision relativement court.

(76) Elle était moins importante aux États-Unis, où le chômage est stationnaire et où la question des réformes structurelles n'a jamais pris la même place dans le débat de politique économique.

Une bonne articulation entre la politique monétaire de la BCE et les politiques économiques des gouvernements voudrait qu'une place importante soit donnée au chômage structurel dans les discussions de politique économique au sein de la zone euro. En dépit de ses insuffisances théoriques et surtout empiriques, singulièrement dans le cas européen où ses évaluations sont particulièrement incertaines, il constitue par nature un point de contact essentiel entre les politiques structurelles et la politique monétaire. Car même si la banque centrale se refuse, pour des raisons très compréhensibles, à fonder explicitement sa stratégie sur ce concept, et si elle est réticente à s'engager sur une évaluation, la conduite de la politique monétaire repose nécessairement sur une appréciation implicite ou explicite du niveau du chômage structurel. Quelle forme faut-il donner au dialogue entre ces acteurs ? Deux solutions sont possibles :

- la première est de faire du NAIRU l'objet d'un dialogue structuré entre les gouvernements et la banque centrale. Il faudrait alors que celle-ci explicite le rôle qu'elle fait jouer au NAIRU de la zone euro et les évaluations empiriques qu'elle en a ; il faudrait ensuite que les gouvernements en fassent connaître leurs propres estimations, et les mesures qu'ils entendent prendre pour le réduire dans leur pays ; il serait enfin souhaitable que ces différents éléments soient connus des agents privés, qui pourraient ainsi mieux anticiper les décisions de politique économique et monétaire ;

- la seconde solution est de structurer le dialogue autour des prévisions de croissance et d'inflation. Cela éviterait de devoir expliciter des évaluations par nature fragile, quand bien même l'appareil conceptuel et empirique sous-jacent resterait identique. Cela permettrait aussi de prendre en compte les autres facteurs de l'inflation (prix d'importation, tensions sur les capacités, effets dynamiques, etc.). Mais en contrepartie, cela pourrait conduire à brouiller le dialogue en y faisant intervenir, ce qui est inévitable dans un exercice de prévision, un ensemble de considérations latérales. Il est facile de diverger sur des prévisions.

La première solution paraît préférable, mais le choix entre l'une et l'autre est affaire de technique. L'important est de mettre en place un dialogue structuré, plutôt que de céder à la tentation d'une conversation relâchée, dans laquelle les banquiers centraux se serviraient du concept de chômage structurel pour dégager toute responsabilité en matière d'emploi, tandis que les gouvernements se borneraient à en dénier la pertinence.

Les acteurs sont mal préparés à ce dialogue. Les gouvernements de la zone euro rencontrent en outre un difficile problème d'action collective, puisque la banque centrale ne peut réagir qu'en fonction des évolutions moyennes, et que chaque gouvernement est donc incité à attendre de savoir ce que feront ses voisins<sup>(77)</sup>. Ils n'ont pas défini une méthode pour surmonter la difficulté en coordonnant les actions qu'ils conduisent dans le domaine struc-

---

(77) Cet argument est développé dans Jacquet et Pisani-Ferry (2000).

turel. Ils ne se sont pas dotés, pour parvenir au bon équilibre entre politiques macroéconomiques et politiques structurelles, des instruments conceptuels et analytiques d'un échange exigeant avec la BCE. Celle-ci n'a, enfin, pas d'autre interlocuteur que les ministres des Finances, dont le champ de compétence n'inclut pas nécessairement beaucoup de sujets structurels (pour certains d'entre eux, il n'en inclut aucun). Elle reste, par ailleurs, vigilante à l'égard de tout ce qui pourrait apparaître comme une tentative de circonvenir son indépendance.

La tâche est donc considérable. La mener à bien devrait constituer un objectif central des instances de coordination qui ont été créées en Europe. Celle-ci, en effet, a défini un programme stratégique ambitieux (à Lisbonne) et une procédure de coordination dont l'architecture est conceptuellement satisfaisante (les trois processus définis à Cologne : macroéconomie, marché des biens et politiques de l'emploi) ; elle a engagé une coopération en matière de politiques du marché du travail qui pourrait être utilisée pour coordonner les efforts de réduction du chômage structurel ; elle a institué, dans la zone euro, un « dialogue macroéconomique » entre gouvernements, banques centrales et partenaires sociaux qui peut être un forum de révélation des préférences ; elle dispose enfin, avec l'Eurogroupe et des formations techniques qu'il peut mobiliser, d'un cadre opérationnel pour la coordination et le dialogue entre gouvernements et banque centrale. Faute d'une orientation claire, faute d'une conscience exacte des enjeux de la coordination, ces procédures et ces instances sont cependant aujourd'hui d'une efficacité incertaine. Il est urgent de les mobiliser au service d'un objectif défini.

### **La France peut-elle croître plus vite que la zone euro ?**

Quelques déboires, et vingt ans d'insistance sur la contrainte extérieure, ont ancré l'idée que la croissance de l'économie française dépend pour l'essentiel de celle de ses voisins. Si cela était le cas, il y aurait lieu d'être inquiet sur la perspective du plein emploi.

#### *Les données*

L'économie française présente par rapport à celle de ses principaux partenaires deux singularités importantes. La première est que les perspectives démographiques y restent plus favorables que dans les autres grands pays européens. Le tableau 11, qui se fonde sur les projections des Nations-Unies (et donc, pour la France comme pour les autres pays à fort chômage, sur des hypothèses probablement trop pessimistes en matière d'activité, comme cela a été indiqué au chapitre 2), fait apparaître des écarts importants dans les rythmes de croissance de la population d'âge actif et de la population active : la France connaîtrait une croissance de la population d'âge actif supérieure de 0,4 point par an à celle de la zone euro, cet écart atteindrait 0,5-0,6 point par rapport à l'Allemagne, et même 0,7 à 0,9 point par rapport à l'Italie, et les différences seraient à peine plus faibles en ce qui

concerne la population active. Il est évidemment possible que se produise une forte hausse des taux d'activité chez nos partenaires, en particulier pour les femmes. Néanmoins, les écarts démographiques sont importants et devraient peser.

### 11. Perspectives de population active dans la zone euro, 2000-2010

*Taux de croissance annuels en pourcentage*

	2001-2005	2006-2010
Population d'âge actif (15-64 ans)		
• France	0,4	0,3
• Allemagne	- 0,2	- 0,2
• Italie	- 0,5	- 0,4
• Espagne	0,0	- 0,3
• Zone euro à 11	0,0	- 0,1
Population active		
• France	0,3	- 0,1
• Allemagne	- 0,1	- 0,1
• Italie	- 0,4	- 0,8
• Espagne	0,1	- 0,4
• Zone euro à 11	0,0	- 0,3

*Source* : Calculs Direction de la Prévision (Loupias, 2000) sur la base des projections ONU 1998 et des données d'activité BIT, sous l'hypothèse d'une constance des taux d'activité par classe d'âge.

La seconde singularité est que les disparités régionales de chômage sont, en France, beaucoup moins marquées que dans les autres grands pays de la zone euro. En Allemagne, en Italie et en Espagne, des régions proches du plein emploi coexistent avec des régions (nouveaux *Länder*, *Mezzogiorno*, Andalousie) où le sous emploi présente un caractère permanent (tableau 12). Compte tenu de la faible mobilité géographique du travail au sein même des espaces nationaux, et des difficultés récurrentes des politiques de développement des régions défavorisées, le chômage d'équilibre de long terme est très probablement plus élevé dans ces pays qu'en France, où la dimension spatiale du problème est sensiblement moins prononcée. Quant aux économies de taille moyenne ou petite au sein de la zone euro, elles sont hormis la Belgique (qui connaît aussi des problèmes de disparité régionale) déjà très proches du plein emploi.

Bien que son taux de chômage ne soit que d'un demi-point supérieur à celui de la zone euro, la France a donc très probablement un besoin de création d'emplois sensiblement supérieur à ceux de ses principaux partenaires, que l'on peut chiffrer entre un demi-point et un point par an au cours des cinq à dix années qui viennent. Ce différentiel devra se refléter soit dans les écarts de croissance, soit, à croissance égale, dans les différences de productivité par tête.

## 12. Disparité régionale des taux de chômage, 1997

	Taux de chômage moyen (%)	Nombre de régions	Minimum (%)	Maximum (%)	Écart-type (points)
France	12,0	8	9,6	16,9	2,3
Allemagne	9,9	16	5,9	20,4	4,3
Italie	12,3	11	5,4	25,6	7,4
Espagne	21,1	7	16,0	30,0	4,7

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi 2000. Les régions retenues pour la France sont les ZEAT, dont la taille est plus homogène à celle des entités retenues pour les autres pays.

### *Monnaie unique et disparités de croissance*

Un différentiel de croissance important est-il envisageable dans le cadre de la monnaie unique ? Contrairement à une opinion bien ancrée, la réponse est positive. D'un point de vue théorique, tout d'abord, rien dans les approches modernes de la croissance ne suggère que l'appartenance à une zone monétaire intégrée interdirait des écarts de performance, en particulier lorsqu'ils sont fondés sur des disparités démographiques. D'un point de vue empirique, des écarts de rythme de croissance de l'ordre d'un demi-point par an ou plus s'observent couramment entre régions françaises ou américaines<sup>(78)</sup> : de 1982 à 1996, par exemple, la croissance annuelle de la Champagne ou du Limousin a été de 1,3 % quand celle de la Basse-Normandie atteignait 2,5 %<sup>(79)</sup>. En ce qui concerne plus spécifiquement la zone euro, enfin, l'écart de croissance entre les Pays-Bas et l'Allemagne a déjà été relevé.

Rien n'interdit donc *a priori* d'envisager un écart de croissance de l'ordre d'un demi-point à un point au profit de la France. Il est même probable que dans le cadre d'un espace économique intégré, il est moins difficile de maintenir durablement un tel écart qu'un écart de productivité par tête. Des évolutions disparates de la productivité se reflètent en effet nécessairement dans la rémunération des facteurs de production, ce qui dans un contexte de mobilité du capital et, de plus en plus, du travail qualifié, pourrait à la longue conduire à des mouvements internationaux de facteurs. L'idée simple selon laquelle la croissance est donnée tandis que son contenu en emplois peut faire l'objet d'arbitrages nationaux est probablement de moins en moins juste.

(78) Les analyses de la convergence entre régions au sein d'ensembles nationaux font apparaître des écarts de croissance importants entre régions, qui peuvent facilement atteindre ou dépasser un point par an sur de longues périodes. Voir par exemple Barro et Sala-i-Martin (1995).

(79) Voir Hannoun (1998).

Il importe cependant de souligner les conditions de possibilité d'un tel écart. Pour que celui-ci puisse être maintenu sur une période de cinq ou dix ans, il faut évidemment que la croissance ait un caractère équilibré.

En régime d'économie ouverte caractérisée par une forte mobilité des biens, cela suppose d'abord une compétitivité satisfaisante, garante d'un développement soutenable des échanges extérieurs<sup>(80)</sup>. La situation initiale est de ce point de vue satisfaisante : la position compétitive est forte (la compétitivité-coût par rapport au reste de la zone euro est en amélioration constante depuis 1987, et l'inflation nettement inférieure à la moyenne). Il importe de maintenir ces acquis, comme l'a souligné le ministre des Finances en parlant de « stabcroissance »<sup>(81)</sup>. Cela implique de maîtriser les tensions qui pourraient naître d'une croissance forte : éviter que goulets de production et difficultés de recrutement se résolvent par les prix, et pour cela éviter des mesures qui pourraient resserrer les contraintes de capacité, favoriser l'investissement, et maintenir une évolution salariale en accord avec les gains de productivité. Cela invite aussi à exploiter les gisements de désinflation que recèle encore l'économie française : l'accroissement de la concurrence sur le marché des biens dans les secteurs caractérisés par la présence de rentes et la recherche de gains d'efficacité dans les services publics pourraient apporter une contribution significative à la croissance. La distribution et la santé sont probablement des secteurs susceptibles d'apporter une contribution importante.

Faut-il se borner à maintenir la compétitivité, ou viser son amélioration ? Pour croître plus vite sans déséquilibre, l'économie française aura sans nul doute besoin de gagner en compétitivité, simplement pour qu'une offre accrue de biens français rencontre la demande correspondante. Il y a essentiellement deux moyens d'y parvenir : abaisser le prix relatif des produits français (déprécier tendanciellement le taux de change réel), ce qui dans le contexte de l'union monétaire ne peut passer que par une « désinflation compétitive », et accroître la qualité et la variété des produits offerts. Les stratégies de croissance en économie ouverte empruntent l'une ou l'autre voie, mais l'expérience indique que le maintien d'écarts de croissance significatifs sur une période prolongée repose beaucoup plus souvent sur la seconde que sur la première<sup>(82)</sup>. C'est particulièrement vrai lorsque la position compétitive initiale est forte, ce qui permet aux entreprises d'en tirer parti pour développer de nouveaux produits, et conduit les entreprises étrangères à

---

(80) On se place ici dans l'hypothèse d'un écart de croissance induit par l'offre de travail, non par la productivité, ce qui exclut de raisonner dans le cadre d'un modèle inspiré de l'approche intertemporelle de la balance des paiements.

(81) Voir Laurent Fabius, « De la nécessité de la stabcroissance », *Le Monde*, 25 août 2000.

(82) Dans un article de 1989, Paul Krugman a observé que les écarts de croissance ne se reflétaient pas dans des variations tendancielles du taux de change réel, mais dans des écarts d'élasticité-revenu du commerce extérieur. Ceux-ci reflètent eux-mêmes des écarts dans le rythme de développement de nouvelles variétés de produits.

créer de nouvelles capacités de production dans le pays. On a ainsi pu observer que les taux de change réels étaient sujets à des phénomènes d'hystérèse dont l'explication repose précisément sur ce type de comportement<sup>(83)</sup>.

Pour croître plus vite, l'économie française n'a donc pas nécessairement besoin de renouer avec la désinflation compétitive. Elle doit plutôt jouer une stratégie de développement de l'offre et d'amélioration qualitative de son insertion internationale, c'est-à-dire de formation, de recherche, d'innovation et d'investissement, avec pour aboutissement un élargissement de la gamme des produits et une amélioration de leur qualité. L'union monétaire fournit pour cela un contexte favorable, car au fur et à mesure des progrès de l'intégration, la demande (en tous cas celle des entreprises) sera de plus en plus homogène d'un pays à l'autre.

Pour réussir, une telle stratégie suppose le maintien d'un rendement du capital au moins égal à celui des autres pays de la zone euro, et elle a donc des implications fiscales : sauf à être totalement reporté sur les facteurs de production immobiliers, un écart de taxation du capital en défaveur de l'économie française serait un handicap important dans la recherche d'une croissance plus forte que celle de nos partenaires. Il en va de même en ce qui concerne le travail très qualifié, dont la mobilité ne peut que s'accroître au cours des années à venir et dont la sensibilité aux écarts de taxation est sans doute plus forte que ne le laissent attendre les mesures agrégées disponibles<sup>(84)</sup>. La France a ainsi un intérêt objectif fort à la mise en place d'une coordination fiscale qui prévienne les risques d'une concurrence intra-européenne sur la fiscalité des facteurs mobiles. À défaut, elle doit d'autant plus veiller à sa compétitivité fiscale qu'elle a besoin de croître plus vite et d'investir davantage que ceux de ses partenaires dont la démographie est moins dynamique.

### **Quelle productivité et quelle croissance à moyen terme ?**

Il est maintenant possible de tirer des conclusions plus quantitatives des analyses qui ont été conduites dans ce chapitre.

Pour atteindre le plein emploi d'ici 2010, les créations d'emplois devront rester soutenues : au moins 300 000 par an, selon les calculs présentés au chapitre 2. Moins rapide qu'au cours des années récentes, ce rythme de croissance de l'emploi nécessitera cependant une croissance élevée si le rythme de progression de la productivité par tête rejoint sa tendance de moyen terme : pour fixer les idées, au moins 3 % par an si la productivité augmente de 1,5 % par an d'ici 2005 et de 2 % par an ensuite. Une telle performance est loin d'être hors d'atteinte, mais elle suppose que la crois-

(83) Voir par exemple Baldwin et Lyons (1994).

(84) Sur ces questions voir Le Cacheux (2000).

sance puisse nettement dépasser 3 % dans les phases d'accélération cyclique (pour compenser les inévitables ralentissements), et surtout qu'un rythme aussi soutenu soit maintenu sur une longue période. Or depuis quinze ans, la croissance française appréciée sur une période de dix ans n'a jamais été supérieure à 2,5 %.

Deux conclusions peuvent en être tirées.

La première est qu'il ne faut pas tourner prématurément la page de la croissance riche en emplois. Y mettre fin trop rapidement, en particulier pour satisfaire des aspirations salariales, impliquerait de se fixer des objectifs de croissance plus élevés encore. Il importe au contraire de gérer graduellement la transition entre le régime de croissance actuel et celui qui devra lui succéder, en s'attachant à tirer pleinement les bénéfices des politiques d'enrichissement du contenu en emplois de la croissance mises en place ces dernières années.

La seconde conclusion est que les politiques susceptibles de créer les conditions d'une croissance durable doivent recevoir une priorité élevée. Cela concerne, on vient de l'évoquer, les politiques d'infrastructures, ainsi que les marchés des biens et des capitaux. Cela concerne évidemment aussi le marché du travail.

## Marché du travail et retour au plein emploi

Le chapitre précédent a été consacré aux enjeux macroéconomiques du retour au plein emploi. Il y a été abondamment question du chômage structurel, mais sans que les causes de celui-ci soient analysées. Il s'agit maintenant d'ouvrir la « boîte noire », et d'examiner ce que nous savons des facteurs structurels sous-jacents au sous-emploi français, dans la double composante qui a été mise en évidence dans les chapitres précédents : chômage et sous-activité.

La question est éminemment controversée. À en croire certains observateurs, le principe même d'une telle analyse serait moralement scandaleux, parce qu'elle conduirait à rejeter la responsabilité du sous-emploi sur ceux qui le subissent, et inviterait les responsables publics au renoncement<sup>(85)</sup>. À en croire d'autres, notamment américains, la cause serait entendue : le chômage européen résulterait de la rigidité du marché du travail. Il suffirait pour l'éliminer que les Européens aient le courage de la flexibilité.

Ainsi posé, le débat a peu de chances de progresser. La première thèse repose sur une double confusion. Confusion d'abord, entre la reconnaissance de l'existence d'un sous-emploi de nature structurelle et l'acceptation de cet état de fait : il faut répéter que la distinction entre ce qu'on appelle faute de mieux chômage structurel et chômage cyclique ne renvoie qu'à des considérations analytiques et instrumentales, mais que rien ne permet de dire que l'un serait plus tolérable que l'autre. Confusion, ensuite, entre approche positive et approche morale : pour prendre un exemple, déterminer que les incitations pécuniaires au retour à l'emploi sont, dans un certain nombre de situations, trop faibles, n'implique en rien que les sans emploi puissent être considérés comme responsables de leur situation. Il peut s'agir, et il s'agit souvent, de personnes sincèrement désireuses de prendre ou de reprendre un emploi, mais qui face à une offre donnée, comparent les bénéfices immédiats qu'ils en retireront à ceux qu'ils escomptent d'une poursuite de la recherche d'un emploi mieux rémunéré, ou qui correspond mieux à leurs attentes. La collectivité, qui a mis en place ces incitations, n'est évidemment pas en droit de reprocher aux individus concernés d'exercer leur liberté de décision. Elle a, en revanche le devoir de s'interroger sur les signaux qu'elle adresse aux individus.

(85) Voir par exemple H. Puel, « Ne parlons plus de chômage structurel », *La Croix*, 28 août 2000.

En d'autres termes, il ne s'agit ici de mettre en cause ni l'ampleur de la solidarité nationale à l'égard des personnes ou les institutions dans lesquelles elle s'incarne, ni le comportement des individus eux-mêmes. Il s'agit de se demander si cette solidarité s'exerce de la manière la plus favorable à l'emploi, et si les messages explicites ou implicites que les individus reçoivent de nos institutions sociales sont biens ceux qu'une société du travail doit adresser à ses membres dans une perspective de plein emploi.

Quant à la thèse libérale, elle est tautologique, et donc inutile. Elle est tautologique, parce qu'il va de soi qu'un marché du travail parfaitement flexible, où le prix du travail se fixerait à chaque instant en fonction de l'offre et de la demande, et où les salariés n'auraient d'autre revenu que celui qu'ils peuvent se procurer sur ce marché, éliminerait le chômage structurel – mais à quel prix ? Et elle est inutile – hormis un improbable grand soir –, parce qu'elle ne permet de répondre à aucune des questions concrètes qui se posent aux responsables politiques et aux partenaires sociaux. Ces questions relèvent typiquement de ce que les économistes appellent les problèmes de *second best* : faut-il libéraliser la réglementation du marché du travail, modifier le SMIC, réformer l'assurance-chômage ? Il s'agit à chaque fois de réformes partielles et graduelles, et il ne peut pas s'agir d'autre chose dans une société démocratique. Mais la théorie économique enseigne qu'un petit pas en direction d'un objectif lointain ne rapproche pas nécessairement du but. Il se peut même qu'il en éloigne. La législation des contrats de travail en fournit un exemple ; dans beaucoup de pays européens, ceux-ci ont été rendus plus flexibles *à la marge* par assouplissement de la réglementation des contrats à durée déterminée. Ces mesures douteuses au regard de l'équité ont incontestablement permis une plus grande flexibilité dans l'adaptation des effectifs aux fluctuations de la conjoncture : en ce sens, les marchés européens sont effectivement devenus plus flexibles. Il n'est pas certain que le chômage structurel ait pour autant reculé<sup>(86)</sup>.

Dès lors qu'est admis le caractère de *second best* du problème posé, la question devient considérablement plus complexe. L'invocation récurrente de la nécessaire flexibilité du marché du travail se révèle aussi peu opératoire qu'elle est intellectuellement indigente, car même à l'intérieur du paradigme libéral, l'orientation des réformes nécessaires cesse d'aller de soi. Chaque décision doit être évaluée dans l'environnement institutionnel dans lequel elle prendra place, et son efficacité peut être soit renforcée, soit atténuée par les mesures prises en parallèle dans des domaines voisins. Les questions de complémentarité entre mesures et politiques deviennent essentielles<sup>(87)</sup>. C'est pourquoi tous les travaux empiriques sur les politiques du marché du travail aboutissent à la même conclusion : dans la lutte contre le

(86) Blanchard et Landier (2000) développent cette analyse sur le cas des CDD.

(87) Ce point a été mis en avant par Coe et Snower (1997). Voir aussi Elmeskov, Martin et Scarpetta (1998).

chômage, il n'y a pas un, mais plusieurs modèles de réussite<sup>(88)</sup>. Mais de cette observation ne résulte évidemment pas que les politiques du marché du travail puissent être laissées au hasard des préférences ou des intuitions. Il existe de bonnes et de mauvaises politiques, des modèles efficaces et des modèles inefficaces. Simplement, le choix n'est ni univoque ni invariant.

Cette complexité pourrait être décourageante. Heureusement, cependant, la réflexion peut prendre appui sur des acquis sensiblement plus importants qu'on ne le croit généralement. L'analyse du fonctionnement du marché du travail a, d'abord, fait de très importants progrès : théoriques, avec le raffinement croissant des modèles ; et surtout, ce qui est moins connu, empiriques, avec la multiplication des travaux comparatifs et des analyses sur données individuelles. Des questions qui étaient récemment encore l'objet de controverses sans fin entre les économistes, parce que l'observation de séries chronologiques ne suffisait pas à les trancher, peuvent aujourd'hui être abordées de manière plus assurée. Les politiques de l'emploi ont, aussi, évolué. Entre les années quatre-vingt et les années quatre-vingt-dix, les objectifs se sont précisés et des progrès ont été faits dans la sélection des instruments. La variété des expériences nationales permet par ailleurs d'évaluer de manière beaucoup plus certaine les effets des mesures de politique de l'emploi, compte tenu du contexte dans lequel elles ont pris place. Pour reprendre une formule restée célèbre<sup>(89)</sup>, « on a tout essayé ». On peut donc comparer. Et la France peut apprendre en étudiant l'expérience des pays qui sont revenus au plein emploi. En Europe, notamment, le nouvel accent mis sur les politiques d'emploi depuis le Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 permet de mieux tirer les leçons des expériences nationales.

Ce chapitre examine donc successivement une série de facteurs potentiels du sous-emploi structurel qui paraissent particulièrement importants dans le cas français : les déterminants des comportements d'activité et la question des trappes à inactivité, l'inadéquation entre offre et demande de travail par qualification et les questions relatives au coût du travail, et le fonctionnement du marché du travail. Ces différents sujets couvrent une très large part des paramètres généralement tenus pour décisifs dans la détermination du chômage d'équilibre<sup>(90)</sup>.

---

(88) Cette conclusion a été précocement mise en avant par Bruno et Sachs (1985) qui, les premiers, ont mentionné que centralisation et décentralisation des négociations salariales pouvaient l'une et l'autre conduire à de faibles taux de chômage. L'argument a été formalisé par Calmfors et Driffil (1988). Enfin Freyssinet (2000) et Fitoussi et Passet (2000) ont insisté sur la diversité des modèles de réussite.

(89) Elle est de François Mitterrand.

(90) Voir par exemple Nickell et Layard (1999).

## Les pièges de l'inactivité

L'inactivité a longtemps semblé faire consensus en France, parce qu'elle était vue comme une alternative au chômage. En témoigne le niveau élevé des dépenses qui ont, dans le passé, été consacrées au financement des retraits d'activité : dans la première moitié des années quatre-vingt, elles ont atteint un tiers de la dépense totale pour l'emploi, à parité avec l'indemnisation du chômage.

Ce consensus s'est partiellement érodé et même si demeure une demande sociale en faveur de la perpétuation de ce type de mesure, le financement direct des retraits d'activité ne concernait plus en 1997 que 9 % de la dépense pour l'emploi (contre 17 % en 1990). Dans le même temps, cependant, des formes nouvelles d'inactivité se sont développées, chez les jeunes, ou chez les femmes, que des mesures comme l'extension, en 1994, de Allocation parentale d'éducation (APE) aux mères de deux enfants ont explicitement incitées à se retirer du marché du travail, ou encore en liaison avec les effets de seuil auxquels donnent lieu un certain nombre de transferts sociaux.

Face à ces situations, l'économiste est souvent en position difficile pour porter un jugement assuré. Les dispositifs qui concourent à l'inactivité se présentent en effet rarement comme tels. Même si leur mise en place a pu obéir en partie à des soucis de gestion de la statistique du chômage, ils ont généralement des justifications de nature différente, sur lesquelles l'analyse économique n'a rien à dire. Ainsi par exemple l'APE répond-elle à des objectifs de politique familiale, qui ne sont pas en eux-mêmes critiquables – du moins pas dans l'ordre de préoccupations qui est celui de ce rapport. Il faut donc prendre garde à éviter les jugements de valeur, et s'interroger plutôt sur les moyens employés pour atteindre des objectifs donnés : par exemple, se demander si la garde et l'éducation des jeunes enfants pourrait être soutenue par des moyens qui n'imposent pas aux bénéficiaires de perdre tout lien avec le marché du travail.

Pour être plus précis, il est aujourd'hui estimé qu'en raison de la réponse forte et immédiate que les femmes éligibles à ce dispositif ont faite à l'incitation qui leur était donnée de se retirer du marché du travail – leur taux d'activité a chuté de quinze points –, l'extension de l'APE en 1994 a réduit la population active de 100 000 personnes<sup>(91)</sup>. À peu près à la même date, en 1993, l'administration Clinton décidait de relever à près de 4000 dollars le plafond du crédit d'impôt sur les revenus du travail (*Earned Income Tax Credit*), qui fonctionne à la manière d'un impôt négatif<sup>(92)</sup>. Le taux d'activité

(91) Voir Piketty (1998), Allain et Sédillot (1999).

(92) Une famille dont un au moins des membres travaille mais dont le revenu est inférieur à un certain seuil (9 720 dollars) reçoit de l'administration fédérale un chèque d'un montant de 40 % du revenu d'activité, plafonné à 3 888 dollars pour une famille avec deux enfants. Ce transfert est constant pour un revenu compris entre 9 720 et 12 690 dollars, il est ensuite dégressif et s'annule pour un revenu de 31 152 dollars). Pour un bilan récent et complet de l'EITC, voir Hotz et Scholtz (2000).

des femmes seules âgées de 16 à 45 ans, avec enfants, est passé de 73,7 % en 1992 à 86,6 % en 1998, soit une progression de treize points d'ampleur analogue (mais de signe opposé) à celle observée en France. Dans le même temps, le taux d'activité des femmes sans enfants, non éligibles à l'EITC, n'a progressé que de 0,8 point<sup>(93)</sup>. La comparaison de ces deux expériences, de nature voisine, montre que des politiques de solidarité peuvent, selon les incitations qu'elles fournissent, avoir des effets puissants et rapides de découragement ou d'encouragement au travail.

### **L'inactivité en fin de carrière**

Tout se passe, en France, comme si les travailleurs au-delà de cinquante ans étaient en sursis. Perdre son emploi est le plus souvent considéré comme irrémédiable, et le conserver n'offre qu'une garantie précaire, car l'environnement professionnel vous fait bientôt sentir qu'il est temps d'abrégé cette fin de partie. Rien de très profond ne justifie cet état des choses – il suffit pour s'en convaincre d'observer la situation chez nos voisins –, mais il présente toutes les caractéristiques d'un cercle vicieux : les salariés en fin de carrière aspirent à mettre un terme à l'incertitude en accédant à une préretraite, les entreprises cessent précocement d'investir dans leur formation, et se gardent en tout cas d'embaucher des chômeurs âgés, et la société s'habitue progressivement à cette norme non écrite, qui veut qu'on cesse de plus en plus souvent son activité avant d'avoir atteint l'âge de la retraite.

Dans ce contexte, le taux d'activité aux âges élevés est en France particulièrement bas. À 36 % pour les 55-64 ans, il se situe au 23<sup>e</sup> rang sur 29 parmi les pays de l'OCDE. Cette situation s'explique bien entendu en partie par l'âge de la retraite et la durée de cotisation ouvrant droit à une pension à taux plein, qui sont en France plus bas que dans beaucoup d'autres pays. La question de savoir si ces paramètres sont fixés au niveau souhaitable renvoie à un ensemble de considérations dont ce rapport n'a pas vocation à traiter. Elle a, au demeurant, fait l'objet de travaux récents et approfondis (Charpin, 1999).

Ces paramètres étant donc considérés comme donnés, il y a cependant matière à réflexion sur ce qui oriente les comportements autour de normes sociales établies. Trois facteurs doivent être à cet égard mentionnés : l'existence d'une véritable discrimination à l'embauche à l'encontre des travailleurs âgés ; la persistance, chez beaucoup de responsables d'entreprises, de comportements de mise à l'écart anticipée des salariés à l'approche des soixante ans ; et le mode de calcul des pensions, qui induit une très forte désincitation à la poursuite de l'activité pour les salariés ayant acquis le nombre de trimestres requis pour une retraite à taux plein. Dans les deux derniers cas, les politiques publiques sont en cause, puisqu'en subventionnant des préretraites, ou en « taxant » la poursuite d'une activité au-delà du nombre de trimestres requis, elles incitent au retrait d'activité.

(93) Chiffres fournis par le département du Trésor américain, tirés du *Current Population Survey*.

### Une discrimination particulière

La comparaison des taux de sortie du chômage résume bien la discrimination que subissent en France les travailleurs âgés : une personne de plus de cinquante ans au chômage a entre trois et six fois moins de chances d'être embauchée qu'une personne de 25 à 49 ans. Aux États-Unis, les probabilités de réemploi ne sont pas différentes entre les deux âges<sup>(94)</sup>. En Espagne, elles ne baissent qu'un peu après cinquante ans. L'Allemagne est plus proche de la France, mais la probabilité relative de sortie du chômage y est nettement supérieure pour les personnes peu diplômées (tableau 13)<sup>(95)</sup>.

### 13. Taux de sortie du chômage par âge et niveau de formation en France, en Allemagne, en Espagne et aux États-Unis

*En %*

	Niveau de formation	France	Allemagne	Espagne	États-Unis
<i>Hommes</i>					
25-49 ans (a)	Élevé	8,2	22,8	5,5	22,4
	Moyen	7,5	12,8	7,1	30,8
	Faible	5,3	5,9	8	30,0
50-64 ans (b)	Élevé	3,0	5,0	6,5	14,8
	Moyen	1,5	2,5	3,4	28,5
	Faible	1,1	3,4	5,6	36,7
Taux relatif (b/a)	Élevé	0,37	0,22	1,18	0,66
	Moyen	0,20	0,20	0,48	0,93
	Faible	0,21	0,58	0,70	1,22
<i>Femmes</i>					
25-49 ans (a)	Élevé	8,4	8,6	1	27,2
	Moyen	6,9	8	2,8	25,2
	Faible	4,2	5,7	3,5	22,1
50-64 ans (b)	Élevé	1,5	nd	nd	nd
	Moyen	2	1,6	1,3	25,1
	Faible	0,7	1,6	2,8	16,2
Taux relatif (b/a)	Élevé	0,18	nd	nd	nd
	Moyen	0,29	0,20	0,46	1,00
	Faible	0,17	0,28	0,80	0,73

Sources : Cohen, Lefranc et Saint-Paul (1997) pour la France et les États-Unis ; Schmidt (2000) pour l'Allemagne ; Saint-Paul (2000a) pour l'Espagne.

(94) L'étude de Cohen et Dupas (2000) permet de distinguer entre la situation des travailleurs nouvellement privés d'emploi et celle du stock de travailleurs sans emploi. Elle permet de vérifier que la discrimination en défaveur des travailleurs âgés n'est pas une apparence résultant, par exemple, d'une forte proportion de chômeurs de longue durée. Ainsi, par exemple, parmi les hommes ayant récemment perdu leur emploi, 64 % des plus de 50 ans en retrouvent un dans un délai d'un an aux États-Unis, contre 87 % des 30-50 ans. En France,

Le fait que les États-Unis, où les services sont de très longue date plus développés qu'en France, et où s'épanouit une « nouvelle économie » fondée sur les technologies de l'information, ne témoignent d'aucune discrimination visible à l'encontre des travailleurs âgés, ôte toute pertinence à l'argument selon lequel la tertiarisation de l'économie et l'innovation technologique rendraient les Français de plus de cinquante-cinq ans inaptes à occuper un emploi.

La quasi-inexistence d'un marché du travail pour les plus de 50 ans a des conséquences néfastes. Elle transforme des incidents de carrière en sinistres durables et interdit que les seniors trouvent, dans d'autres entreprises, des opportunités professionnelles correspondant à leurs compétences et leurs aspirations. Elle ne leur laisse donc d'autre choix qu'entre la poursuite de leur activité dans la même entreprise – ce qui limite leurs possibilités d'évolution vers des métiers moins techniques ou moins pénibles – et l'accès à une préretraite. Développer un marché du travail senior permettrait que s'opèrent des transferts entre secteurs, par exemple de l'industrie vers les services, ou des grandes entreprises vers les PME, ce qui ouvrirait à des salariés en fin de carrière la possibilité de se maintenir en activité, éventuellement à temps partiel, même si l'évolution de leur métier ou de leur entreprise rend difficile la prolongation du cursus antérieur. Cela pourrait évidemment impliquer une mise en cause du principe d'une progression continue du salaire avec l'âge, mais outre qu'un effort accru de formation éviterait une dégradation de la productivité des plus de cinquante ans, la situation actuelle, où l'ajustement se fait par l'emploi, peut difficilement être jugée préférable.

### *Les préretraites*

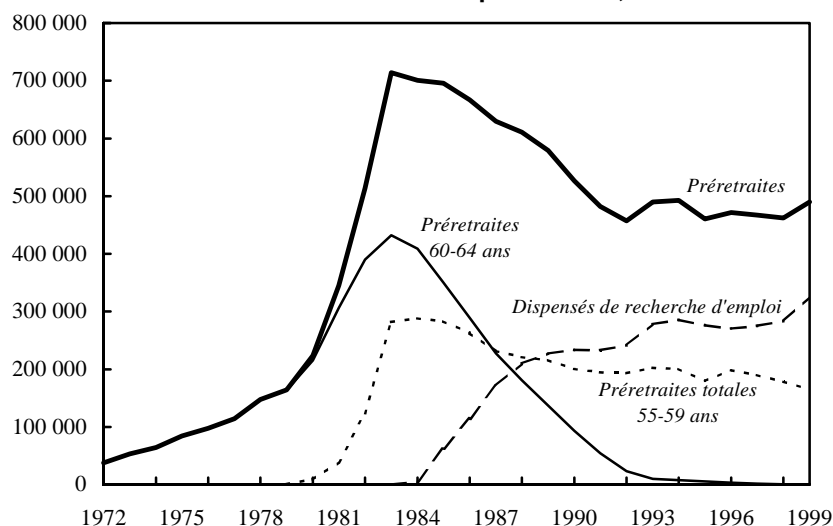
À la fin de 1999, 490 000 personnes âgées de 55 à 59 ans étaient en préretraite, ou dispensées de recherche d'emploi (graphique 23). C'est certes moins qu'en 1983-1984, où l'on avait enregistré 700 000 préretraités, mais c'est encore considérable : l'équivalent de deux points de taux chômage.

---

ces proportions sont respectivement de 35 et 73 %. Un travailleur de plus de cinquante ans qui perd son emploi a donc deux fois moins de chance d'en retrouver un qu'un travailleur d'âge médian, alors que les probabilités sont plus proches dans le cas américain. En outre, la moitié des salariés qui retrouvent un emploi après en avoir perdu un font à nouveau l'expérience du chômage dans l'année qui suit. Bien que cette proportion soit à peu près la même pour les différentes classes d'âge, la récurrence du chômage est plus pénalisante pour les travailleurs âgés puisque leur durée au chômage est plus longue.

(95) Des travaux analogues sur le Royaume-Uni (Burgess, 2000) confirment ce diagnostic. Le taux de sortie du chômage des plus de cinquante ans y est, selon les catégories, entre 1,5 et 3 fois plus faible que celui des 25-49 ans. On reste très sensiblement au-dessus des taux relatifs français.

### 23. Bénéficiaires des mesures de préretraites, 1972-1999



Source : DARES.

La raison pour laquelle les politiques publiques devraient maintenir une subvention aux préretraites n'apparaît pas clairement. Leur effet sur la statistique de chômage est de court terme, dans la mesure où ces politiques ne modifient qu'à la marge le chômage structurel. Leur effet sur l'emploi est au mieux nul (dans l'hypothèse où le partant est remplacé et où il n'était plus lui-même employable), et le plus souvent négatif<sup>(96)</sup>. La perte d'activité et donc le coût économique direct qu'elles induisent sont significatifs. Leur existence même conduit les entreprises à réduire l'effort de formation des salariés dans la dernière partie de la vie active, ce qui bien entendu vient valider, *ex post*, le jugement selon lequel leur productivité serait devenue trop faible pour justifier leur maintien dans l'emploi. Le rapport Gauron (2000) a ainsi observé que l'investissement en formation des entreprises est nul après cinquante ans, alors que l'obsolescence de la formation initiale justifierait au contraire qu'il soit significatif. En termes techniques, les préretraites ont donc, outre leur coût direct, un effet négatif sur l'accumulation de capital humain, ce qui ne peut que pénaliser la croissance. Enfin, ces préretraites ont un effet de stigmatisation des travailleurs âgés, car elles semblent attester de ce que ces derniers seraient, de fait, inemployables ; et ce d'autant plus que, conçues au départ pour les secteurs traditionnels en restructuration qui posaient effectivement des problèmes de reclassement difficiles, elles se sont étendues aux autres secteurs pour devenir un outil de gestion des ressources humaines.

(96) Voir à ce propos DARES (1996).

Il est parfois avancé que de manière analogue à la réduction de la durée du travail, les préretraites permettraient de mieux répartir une quantité de travail donnée. Cette analogie est totalement fallacieuse, parce qu'en réalité ces deux politiques ont des effets à peu près inverses. La RTT, qui permet de faire entrer dans l'emploi des actifs qui en étaient exclus, accroît l'employabilité des chômeurs. Les préretraites, qui font sortir des actifs de l'emploi, dégradent au contraire leur employabilité, et de manière définitive.

La vraie justification des préretraites et des mesures de même type tient à des considérations individuelles. Certains travailleurs, parmi ceux qui sont entrés très jeunes dans la vie active et ont occupé des emplois pénibles, peuvent légitimement souhaiter faire valoir de manière anticipée leurs droits à la retraite avant d'avoir atteint l'âge légal. La réponse à cette préoccupation relève de dispositions individualisées et non de mesures collectives qui s'apparentent à une subvention publique à des politiques d'entreprises contestables, même si elles peuvent, parce qu'elles les libèrent de la crainte du licenciement et du chômage, recueillir l'assentiment des salariés concernés.

#### *Calcul des pensions de retraite et désincitation à l'activité*

L'âge de la retraite répond à des normes collectives mais aussi à des décisions individuelles, dont les travaux comparatifs ont montré qu'elles étaient sensibles aux incitations financières<sup>(97)</sup>. Il convient donc d'examiner quelles incitations à l'activité ou à l'inactivité le mode de calcul des pensions donne aux individus.

Comme l'a montré le rapport Charpin (1999), le système de calcul de la retraite de base en fonction de la durée de cotisation se caractérise par de très fortes non-linéarités :

- une durée de cotisation supérieure à la norme est très fortement pénalisée, car l'accumulation de trimestres cotisés au-delà de 40 annuités n'améliore en rien le niveau de la pension ; pour un individu dans cette situation, la poursuite d'une activité est donc implicitement « taxée » à 100 %<sup>(98)</sup> ;
- une durée de cotisation inférieure à la norme est également pénalisée, car avec le mode de calcul en vigueur, qui comporte une « décote » pour les durées de cotisation inférieures à 40 annuités, une carrière incomplète réduit le niveau de la pension au-delà de ce que demanderait la neutralité actuarielle<sup>(99)</sup> ; les personnes entrées tardivement dans la vie active, ou ayant connu des interruptions de vie professionnelle, subissent une forte taxation implicite de leurs cotisations retraites.

(97) Voir Blöndal et Scarpetta (1998).

(98) Il ne s'agit évidemment pas de taxation au sens fiscal du terme. La réalité est néanmoins voisine, puisque la prolongation de l'activité, qui améliore doublement la situation du régime de retraite (plus de cotisations et moins de pensions), ne se traduit par aucune amélioration de la pension.

(99) On entend ici par neutralité actuarielle un mode de calcul des pensions de retraite tel que pour un nombre donné d'annuités requises pour bénéficier d'une retraite à taux plein, une variation de la durée de cotisation d'un individu n'aurait pas d'incidence sur l'équilibre de son régime de retraite.

Cette taxation implicite a valeur de signal. Comme souvent en France, elle indique avec force ce qu'est la norme sociale : en l'espèce, une carrière complète dont l'aboutissement est la retraite à soixante ans après 40 annuités de cotisations. Mais il est difficile de voir à quels objectifs économiques et sociaux répond cette taxation des carrières hors norme. Elle pénalise les travailleurs entrés jeunes dans la vie active, c'est-à-dire souvent des ouvriers ou des employés peu qualifiés qui accumulent, sans bénéfice aucun, plus de trimestres qu'il n'est nécessaire. Elle pénalise les femmes, dont les carrières professionnelles sont souvent plus courtes, et pénalisera demain les jeunes entrés dans la vie active au moment où le chômage était au plus haut, qui auront commencé à cotiser tard. Et elle décourage de rester en activité une fois atteintes les 40 annuités de cotisation. Or les travaux effectués par l'INSEE<sup>(100)</sup> pour la Commission de concertation sur les retraites indiquent que les « atypiques » auxquels la société fait payer le prix de leur déviance sont très nombreux : par exemple, un quart des hommes de la génération 1945 avait, à 50 ans, travaillé plus de 36 ans (et pourra donc atteindre les 40 ans de cotisations à 54 ans), mais un quart de ceux de la génération 1965 avait, à 30 ans, travaillé moins de 8 ans (et ne pourra donc pas atteindre les 40 ans de cotisation avant 62 ans). Pour les femmes, la dispersion est plus grande encore : un quart de la génération 1945 avait, à l'âge de cinquante ans, travaillé moins de 14 ans, mais un autre quart avait travaillé plus de 31 ans.

Maintenir une « taxation » des carrières atypiques qui ne correspond plus à la réalité de la société française est socialement inéquitable et économiquement inefficace. Il n'est même pas sûr que cela améliore la situation financière des régimes de retraite, en tous cas dans le long terme, parce que les effets de désincitation à l'activité qu'induit le mode de calcul des pensions peuvent amoindrir, ou même annuler, les économies directes qu'il procure. Un aménagement de ces dispositions dans le sens d'une plus grande neutralité actuarielle induirait une plus grande liberté de choix de l'âge de cessation d'activité entre les bornes fixées par le législateur, et pourrait contribuer à un relèvement des taux d'activité après cinquante ans. Une telle mesure serait en outre complémentaire de la précédente, puisqu'elle accroîtrait l'incitation à la poursuite d'une activité et réduirait donc l'attrait comparatif des préretraites.

### *Changer de cap*

Un pays jeune peut à la rigueur se permettre de maltraiter ses vieux travailleurs. Pas un pays vieillissant. L'accroissement de la part des 50-64 ans dans la population d'âge actif (elle en représentait 23,6 % en 1990, elle est de 25,1 % en 2000, et atteindra 29,9 % en 2010) rend économiquement et socialement indispensable une politique des fins de carrière qui se donne pour objectifs un relèvement du taux d'activité et une amélioration très sensible de l'accès à l'emploi des plus de cinquante ans.

(100) Voir Lagarenne, Martinez et Talon (1999).

La conjonction d'un affermissement en profondeur de la situation de l'emploi, et d'un mouvement démographique qui se traduit par l'arrivée dans la cinquantaine de générations mieux formées et entrées plus tardivement dans la vie active, offre aujourd'hui l'occasion de mettre un terme à un système défavorable à la croissance. Il faut le faire rapidement, en agissant simultanément sur trois fronts :

- il faut mettre fin aux subventions aux retraits d'activité. Il faut le faire de manière générale et irrévocable, afin que les entreprises comprennent que cette porte est désormais fermée, et qu'elles doivent changer d'attitude à l'égard de leurs salariés en fin de carrière. Il faut mettre en œuvre cette réorientation de manière graduelle en annonçant sur le moyen terme un calendrier d'extinction des mesures en place, qui permette aux entreprises et aux salariés de former des anticipations claires ;

- il faut modifier les règles de calcul des pensions pour rendre le système de retraite plus neutre, plus juste et plus incitatif au travail. Cela implique d'abord d'adopter pour les carrières incomplètes une règle de décote respectant le principe de neutralité actuarielle, comme l'avait proposé le rapport Charpin. Cela implique ensuite de permettre l'accès à la retraite après 40 annuités de cotisation, sans autre pénalité que celle que commande cette règle de décote. Cela implique enfin, et simultanément, de faire en sorte que les salariés qui choisiraient de continuer à travailler après avoir atteint ces 40 annuités continuent à améliorer leur retraite future<sup>(101)</sup> ;

- il faut développer, par la formation et le placement, une politique active de promotion de l'emploi des plus de cinquante ans. Celle-ci devrait bien entendu s'accompagner d'une vigilance active dans la mise en œuvre des dispositions du droit du travail qui interdisent toute discrimination à l'égard des travailleurs âgés<sup>(102)</sup>.

## **Minima sociaux et incitations pécuniaires au travail**

### *Un constat bien établi*

La France compte 1 130 000 allocataires du RMI, dont un million en métropole, chiffre en hausse de 11 % depuis le début 1997, malgré l'inversion de tendance intervenue au premier semestre 2000<sup>(103)</sup>. La moitié d'entre eux se trouve en situation de chômage permanent ou d'inactivité

(101) Ceci ne nécessite pas de mettre en place une neutralité actuarielle, qui impliquerait par définition que l'intégralité du rendement d'une prolongation d'activité revienne au salarié (et donc que ce comportement ne contribue en rien à améliorer la situation financière des régimes de retraite). Ce rendement étant élevé (puisque, pour chaque année de travail supplémentaire, se combinent une année de cotisation en plus et une année de pensions en moins), il pourrait être partagé entre l'individu et la caisse de retraites. L'effet incitatif demeurerait important.

(102) Le Code du Travail (L. 311.4) interdit l'affichage d'une limite d'âge supérieure dans les offres d'emploi.

(103) Voir Cornilleau *et al.* (2000).

permanente. Un tiers de ceux qui ont repris un emploi en 1998 déclaraient n'y avoir aucun intérêt financier (et 12,1 % déclaraient même y perdre)<sup>(104)</sup>. Aucune réflexion sur le sous-emploi ne peut ignorer que si en dix ans, le RMI a beaucoup fait pour atténuer la misère, il a aussi créé des « trappes à inactivité » dont l'existence est maintenant bien documentée.

#### 14. Incidence d'un emploi au SMIC sur les revenus d'un ménage

*En francs*

	Situation au 1/1/2000 <sup>(*)</sup>		Après mesures LFR 2000 <sup>(**)</sup>		Après allègements de CSG <sup>(***)</sup>	
	Gain mensuel	Gain horaire	Gain mensuel	Gain horaire	Gain mensuel	Gain horaire
Isolé sans enfant						
• du RMI à ½ SMIC	- 36	—	262	3	454 / 524	5 / 6
• de ½ SMIC à 1 SMIC	1 658	19,5	1 615	19	1 760 / 1 876	21 / 22
• du RMI à 1 SMIC	1 622	9,6	1 877	11	2 214 / 2 400	13 / 14
Couple avec deux enfants						
• du RMI à ½ SMIC	0	—	0	—	0 / 262	0 / 3
• de ½ SMIC à 1 SMIC	612	7	1 005	12	1 431 / 1 266	17 / 15
• du RMI à 1 SMIC	612	3,6	1 005	6	1 431 / 1 528	8 / 9
• de 1 SMIC à 1,5 SMIC	1 865	25	1 771	21	1 345 / 1 248	16 / 15

Notes : Sur la base du SMIC horaire au 1<sup>er</sup> janvier 2000 (40,72 francs brut) et d'une durée mensuelle de 169 heures, sans prise en compte des effets (temporaires) de l'intéressement ; (\*) Sur la base de la législation fiscale et sociale au 1/1/2000 ; (\*\*) Après prise en compte des réformes de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu (LFR 2000) et de la réforme des allocations logement annoncée à la conférence de la famille ; (\*\*\*) Sur la base des propositions du gouvernement, après montée en charge de la réforme. Le premier chiffre suppose un mode de calcul inchangé du RMI et des allocations logement, le second suppose que l'effet de l'allègement de CSG sur ce calcul est neutralisé.

Source : Direction de la Prévision.

Le constat des RMIstes sur l'intérêt pécuniaire du travail recoupe celui des économistes. Les études de cas montrent d'abord que dans certaines configurations familiales, prendre un emploi rémunéré au niveau du SMIC procure un gain pécuniaire effectif extrêmement faible, et peut même occasionner une perte de revenu. C'est toujours le cas lorsqu'un bénéficiaire du RMI prend un emploi à mi-temps au SMIC, c'est aussi le cas pour la prise d'un emploi au SMIC à plein temps (ou de deux emplois à mi-temps) au sein d'un ménage avec enfants (tableau 14). Cet « impôt sur le travail » résulte du caractère différentiel du RMI, des droits connexes (dégrèvements et exonérations) qui y sont attachés, et du mode de calcul d'un certain nombre de prestations dont la plus importante est l'allocation logement. Il est en réalité plus élevé que ne le suggèrent les calculs ci-dessous, du fait que les

(104) Voir Lhommeau et Rioux (2000), et Afsa (1999).

collectivités territoriales accordent souvent aux familles à bas revenus un certain nombre d'avantages sociaux (crèche, cantine, accès aux équipements collectifs, etc..) dont la perte joue aussi comme un impôt sur le travail, ou du fait que pour les ménages surendettés, la reprise d'un emploi implique généralement la sortie des procédures de suspension ou d'allègement des dettes antérieurement contractées.

Les analyses sur des cas-types permettent de diagnostiquer un problème, mais pas d'en cerner l'ampleur. Elles doivent donc être complétées par des analyses sur échantillon, afin d'apprécier quel est le nombre de ménages concernés. Ceci est possible depuis l'étude récente de Laroque et Salanié (1999), qui donne une analyse précise de l'incidence du système de prélèvements et de transferts tel qu'il fonctionnait en 1997. Il en ressort que 20 % de la population étudiée, essentiellement parmi les bénéficiaires d'allocations différentielles comme le RMI ou l'allocation de parent isolé, subissaient un taux d'imposition marginal supérieur à 90 %. En d'autres termes, pour 4 millions de personnes, un supplément de revenu du travail de 100 francs rapportait moins de 10 francs de revenu net. De manière plus précise, pour 57 % des chômeurs et 39 % des inactifs, la reprise d'un emploi à mi-temps au SMIC ne procurait qu'un gain inférieur à 1 000 francs par mois, et pour 45 % des chômeurs et 27 % des inactifs la reprise d'un emploi à plein temps au SMIC ne procurait que moins de 2000 francs par mois. Dans la réalité, la situation était très probablement plus défavorable encore en raison des prestations différentielles locales non prises en compte dans l'étude.

Il n'est donc pas contestable que le système de transferts français aboutisse à ce que « l'impôt » sur le revenu du travail des pauvres soit plus dissuasif que l'impôt sur le travail des riches<sup>(105)</sup>. Les guillemets sont nécessaires parce qu'il ne s'agit pas d'un impôt au sens strict du terme, mais la réalité est bien la même : pour des millions de personnes situées en bas de l'échelle des revenus, le travail est peu, ou n'est pas, rémunérateur.

Le débat porte sur les conséquences qu'il convient de tirer de ce constat. Deux arguments sont souvent avancés pour en minimiser la portée<sup>(106)</sup> :

- ces calculs, qui ont un caractère statique, ne mesurent que des gains à court terme. La reprise d'un travail accroît l'espérance de gains futurs, et ceci devrait en principe être pris en compte (en termes moins techniques, cela signifie que les chômeurs ou les inactifs souhaitent travailler parce qu'ils savent que c'est leur intérêt à long terme) ;
- nombreuses sont les personnes qui travaillent ou qui recherchent activement un emploi alors que leur intérêt pécuniaire direct serait de ne pas le faire. Mettre l'accent sur les seules incitations financières serait donc réducteur, et mésestimeraient l'attachement des allocataires de minima sociaux aux valeurs de la société du travail.

(105) Au sens où le taux d'imposition marginal effectif sur les revenus du travail est plus élevé.

(106) Pour un point de vue sceptique sur ce thème, se reporter à Gautié et Gubian (2000).

Factuellement exacts, ces deux arguments n'emportent pas nécessairement la conviction. S'agissant du premier, il est vrai que le calcul des gains que procure la reprise d'un emploi devrait être enrichi, pour prendre en compte tant l'intéressement, qui joue à court terme, que les bénéfices à moyen terme de cette décision. Mais il faudrait alors prendre en compte aussi que les emplois dont il s'agit ont souvent, dans un premier temps du moins, un caractère précaire – près de 70 % des sorties du RMI se font vers des emplois à durée déterminée, un quart des emplois durent moins de six mois –, et que les personnes concernées peuvent craindre de perdre un bénéfice certain (leurs revenus de transfert, qu'ils devront réactiver en cas de perte d'emploi) en échange d'un gain aléatoire<sup>(107)</sup>.

Quant au second argument, il a le mérite de rappeler qu'il ne faut pas confondre incitations et comportements effectifs. Une étude récente de l'INSEE (Rioux, 2000) indique ainsi que les trois quarts des allocataires du RMI au chômage effectuent des démarches de recherche d'un emploi. Cela témoigne de ce que les calculs intertemporels ne sont pas l'apanage des épargnants, et de ce que le travail est pour beaucoup d'allocataires du RMI un lien social en même temps qu'une source de revenu. Mais il serait pour le moins excessif reste d'en conclure que la collectivité n'a pas besoin de s'interroger sur les incitations qu'elle adresse aux plus défavorisés de ses membres. Qu'un RMIste recherche un emploi ne signifie pas qu'au moment de prendre la décision d'accepter une offre donnée, il ne sera pas amené à comparer les revenus qu'elle lui promet aux gains, certains, que lui assure son allocation.

Plus généralement, il va de soi que le comportement des personnes éloignées du marché du travail ne se résume pas à un choix rationnel en information parfaite, et qu'il ne faut donc pas confondre incitations et comportements effectifs. Mais il faut aussi reconnaître qu'un dispositif de transferts agit dans la durée sur ces comportements en modifiant progressivement la norme sociale à laquelle se réfèrent implicitement ou explicitement ses bénéficiaires potentiels, dont la connaissance de la législation est le plus souvent lacunaire. Ses effets de long terme peuvent ainsi être sensiblement plus puissants que ses effets instantanés. Pour toutes ces raisons, il importe de corriger des incitations lorsqu'elles sont perverses. Encore une fois, il serait irresponsable que pour évaluer les effets des dispositifs de transferts sociaux, les pouvoirs publics se fondent sur l'hypothèse que les bénéficiaires de ces transferts ne finiront pas par tenir compte des signaux incitatifs qu'ils comportent.

Au demeurant, un certain nombre de faits suggèrent que la composante insertion du RMI et des dispositifs connexes reste très insatisfaisante. Il a ainsi fallu attendre le premier semestre 2000 pour qu'en métropole, le nombre des bénéficiaires du RMI commence, pour la première fois, à baisser, et

---

(107) En outre, leur taux d'actualisation a toute chance d'être élevé.

encore dans des proportions modestes : 1,4 % sur six mois<sup>(108)</sup>, 4 % sur un an à fin septembre 2000. Le taux de sortie reste faible (30 % après un an, dont les deux tiers pour des raisons liées à la reprise d'un emploi, soit un taux de sortie annuel vers l'emploi de 20 % seulement)<sup>(109)</sup>. Et malgré le renforcement de ce dispositif en 1998, la proportion des RMIstes bénéficiant de l'intéressement (cumul emploi-RMI) n'a progressé que de deux points, en partie sous l'effet mécanique de l'extension du dispositif<sup>(110)</sup>.

### Les solutions

Le niveau très élevé des taux marginaux d'imposition en bas de l'échelle des revenus, qu'avaient déjà souligné les rapports de Bourguignon (1998) et Bourguignon et Bureau (1999), a conduit les pouvoirs publics à prendre des mesures en faveur de la reprise d'activité et à procéder à des ajustements en vue de réduire les pics de taux marginaux effectifs d'imposition : extension du mécanisme d'intéressement en 1998<sup>(111)</sup>, réforme de la taxe d'habitation, de l'impôt sur le revenu et des allocations logement en 2000. Le tableau 14, qui prend en compte l'effet de ces mesures, montre cependant qu'elles ne pouvaient suffire à lever les freins à la reprise d'emploi.

Différentes solutions ont été étudiées et proposées. En particulier, l'idée a été avancée d'instaurer en France une Allocation compensatrice de revenu (ACR), selon la proposition de Roger Godino (1999), ou, ce qui est sensiblement la même chose, un crédit d'impôt sur les revenus d'activité<sup>(112)</sup>. Le principe d'un tel dispositif, inspiré de l'exemple américain de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC) ou de l'exemple britannique du *Working Family Tax Credit*, serait de compléter les revenus du travail par une allocation ou un crédit d'impôt spécifique, qui serait nul en cas d'absence d'activité, et maximal au niveau de revenu correspondant à la sortie du RMI, pour ensuite devenir dégressif et s'annuler au voisinage d'un revenu correspondant à un SMIC (pour un isolé) ou à deux SMIC (pour un couple), voire un peu supérieur.

Un dispositif de ce type aurait d'abord un effet redistributif très marqué en faveur des ménages à bas revenus. L'instrument traditionnel de cette redistribution qu'est le SMIC a beaucoup perdu en efficacité avec le développement du temps partiel et de situations d'alternance entre emploi et

(108) Voir Cornilleau et al. (2000). Parallèlement, on observe une forte hausse du nombre de bénéficiaires d'autres minima sociaux (API, AHH).

(109) Demailly (1999).

(110) 14 % en décembre 1999 contre 12 % en décembre 1997, selon les chiffres de la CNAF.

(111) L'intéressement est un abattement temporaire sur une partie des revenus d'activité pris en compte dans le calcul du RMI. Actuellement, pour un RMIste, l'abattement est de 100 % pendant les trois mois qui suivent la reprise d'un emploi et de 50 % pendant les neuf mois suivants. Le mécanisme s'applique aussi au allocataires de l'Allocation de parent isolé (API), aux chômeurs de longue durée et aux titulaires d'un CES.

(112) La différence entre ces deux dispositifs tient largement au point de savoir qui est chargé de le gérer : organismes sociaux dans un cas, administration fiscale dans l'autre. C'est un point important mais logiquement second.

non-emploi. Il présente par ailleurs l'inconvénient important d'influer sur la demande de travail. Quant aux minima sociaux, ils présentent le risque de créer des barrières au retour à l'emploi. Ce dispositif aurait ensuite pour effet de rendre le travail plus rémunérateur, et pourrait en cela activer les transitions de l'inactivité vers l'emploi. L'analyse des expériences américaine et britannique suggère que pour un montant de l'ordre d'un tiers de point de PIB (30 milliards de dollars aux États-Unis, 2,7 milliards de livres au Royaume-Uni – dans le cas français Godino évaluait le coût de sa proposition à 24 milliards de francs, ce qui est sans doute un peu faible mais donne un ordre de grandeur), l'effet redistributif d'un tel mécanisme en faveur des 20 % les plus pauvres de la population peut être puissant. En termes de redistribution stricte, il se compare à des mesures de transfert sous conditions de ressources en faveur des bas revenus, sans en avoir les effets de désincitation au travail.

Le gouvernement a préféré proposer au parlement d'emprunter une autre voie pour atteindre le même but : la mise en place d'un allègement de CSG pour les salaires compris entre 1 et 1,3 SMIC. Cet allègement induira à terme une hausse de 9,6 % du SMIC net (sans accroissement du coût salarial). Techniquement, la différence principale entre l'un et l'autre dispositif tient à ce que l'allègement de CSG accroît le revenu du travail proportionnellement à la durée ouvrée (le gain supplémentaire qu'il procure est deux fois plus élevé pour un temps plein que pour un mi-temps), tandis qu'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité aurait été davantage ciblé sur les situations où le gain induit par la reprise d'emploi est particulièrement faible (mi-temps pour un isolé, plein temps pour un ménage). Si l'objectif d'ensemble est voisin, les incitations induites par l'un et l'autre système ne sont donc pas les mêmes (encadré 6).

Pour un coût évalué à 25 milliards de francs, l'allègement de CSG augmentera donc significativement le revenu du travail en bas de l'échelle des revenus et fonctionnera comme une incitation à la reprise d'un emploi. Plus précisément :

- il aura un effet redistributif dont les premiers bénéficiaires seront, parmi les ménages titulaires de revenus d'activité, ceux où au moins une personne est employée au SMIC à temps plein (540 francs par mois pour un ménage à 1 SMIC, 1 080 francs par mois pour un ménage à 2 SMIC) ;
- il améliorera substantiellement le gain pécuniaire procuré par certaines transitions du RMI à l'emploi. Ce sera le cas pour la reprise par un isolé d'un travail à temps plein au SMIC ou, de manière générale, pour le passage de ½ SMIC à 1 SMIC (tableau 14) ;
- il ne modifiera en revanche que faiblement le caractère peu attractif d'un emploi à temps partiel pour un RMISTE isolé, ou d'un emploi à plein temps pour un ménage avec enfants.

En contrepartie, il faut noter que le caractère dégressif de l'allègement viendra creuser à nouveau la « trappe à bas salaires », à la réduction de

laquelle 25 milliards de francs avaient déjà été consacrés en 1999 à la suite des recommandations du rapport Malinvaud (1998). De ce fait, augmenter de 100 francs le salaire net d'un SMICard impliquera (hors tout effet de la fiscalité directe) une hausse de 360 francs du coût salarial, contre 240 francs antérieurement et 260 francs avant la réforme de la ristourne bas salaires<sup>(113)</sup>. Cette forte imposition des augmentations de salaires devrait amplifier les effets défavorables qu'indiquait le rapport Malinvaud. À ce niveau, il se pourrait en outre qu'elle soit contournée.

### *Faut-il faire plus ?*

La question des modalités de l'intervention publique en faveur de la transition du RMI à l'emploi doit-elle désormais être considérée comme close ? Au vu du montant des ressources déjà consacrées à favoriser le retour à l'emploi, il serait tentant de répondre oui. L'ampleur du problème et la difficulté à déterminer la solution adéquate invitent cependant à ne pas fermer la porte à la réflexion. Il est très probable que le retour vers l'emploi devra longtemps encore faire partie des priorités de l'action publique, et l'expérience des pays qui s'y sont engagés avant nous montre que les dispositifs d'encouragement financier à l'emploi ont dû faire l'objet de nombreuses retouches avant d'atteindre une efficacité satisfaisante.

Dans cette perspective, la piste d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité reste attrayante en dépit des difficultés qu'elle soulève. Elle offre l'avantage de tenter de répondre directement au problème posé et de pouvoir permettre de prendre en compte la diversité des situations individuelles et familiales. Un crédit d'impôt activité compléterait en outre notre système fiscal, et permettrait de lui faire jouer son rôle redistributif d'un bout à l'autre de l'échelle des revenus, tout en veillant à préserver ou à restaurer des incitations positives à l'activité.

Cette orientation continue cependant de susciter des réserves (voir par exemple Gautié et Gubian, 2000), qui se fondent principalement sur trois objections : un crédit d'impôt sur les revenus d'activité risquerait d'ouvrir la voie à une mise en cause du SMIC, de créer une nouvelle trappe à bas salaires, et de favoriser indûment le temps partiel.

La première objection, qui s'inspire d'une remarque de Gérard Maarek sur le rapport Bourguignon-Bureau (1999), n'est pas convaincante. La création d'un mécanisme de nature fiscale pourrait certes conduire les décideurs publics à utiliser ce canal plutôt que les coups de pouce sur le SMIC et les minima sociaux pour augmenter le pouvoir d'achat des bas revenus. Mais cela ne représenterait pas une mise en cause du SMIC, dont la règle de revalorisation est fixée par la loi. Plus profondément, un crédit d'impôt venant compléter les revenus d'activité rendrait d'autant plus nécessaire l'existence d'un salaire minimum. En son absence, les pouvoirs publics pour-

(113) Le chiffre de 260 francs est celui qui figurait dans le rapport Malinvaud (1998).

## 6. Abattement de CSG et crédit d'impôt sur les revenus d'activité : une comparaison

Pour préciser les effets respectifs d'un allègement de CSG et d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité (ou de manière équivalente d'une allocation complémentaire de revenu), il est utile de raisonner sur un cas très simplifié. On s'intéressera donc ici au cas d'un isolé sans enfant pouvant bénéficier du RMI ou prendre un emploi à temps partiel ou à temps plein rémunéré au SMIC (son taux d'activité est de 025 %, 50 % ou 100 %). Il est fait abstraction des autres prestations sociales et du dispositif d'intéressement. Pour cette raison, la prise d'un emploi à mi-temps au SMIC procure ici un supplément de revenu, alors que ce n'est pas le cas en réalité.

### Taux d'imposition marginal effectif sur le salaire

En %

	Du RMI au temps plein	Du RMI au mi-temps	Du mi-temps au temps plein
Avant réforme	44	88	0
Avec allègement CSG	35	79	- 9
Avec crédit d'impôt activité	44	44	44

Le caractère différentiel du RMI fait qu'en l'absence de réforme, la courbe donnant le revenu en fonction de l'activité est coudée. Sa pente est nulle dans sa partie gauche (ce qui revient à dire que le taux d'imposition marginal effectif est de 100 %) et positive dans sa partie droite (comme les impôts et les autres transferts sociaux sont négligés, le taux d'imposition marginal effectif est nul une fois franchi le seuil de revenu d'activité correspondant au RMI).

La situation ainsi représentée décourage manifestement la prise d'un emploi à mi-temps, et plus encore celle d'un emploi d'une durée inférieure. En revanche, le salarié qui passe d'un emploi à mi-temps à un emploi à plein temps n'est en rien pénalisé : il voit son revenu doubler. La situation est intermédiaire pour le passage du RMI à un emploi à plein temps : le revenu d'activité est « taxé » à près de 50 %. La barrière à la reprise d'emploi se situe donc au moment du passage du RMI à un emploi à temps partiel. En revanche, il n'y a plus de barrière pour un salarié déjà inséré dans l'emploi. Bien que très simplifié, cet exemple reproduit approximativement la situation réelle telle que la décrit le tableau 14.

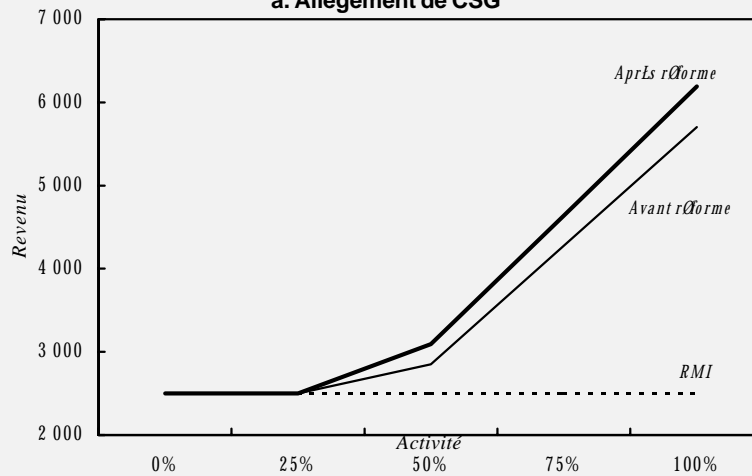
L'allègement de CSG accroît le salaire net sans modifier le dispositif de transfert. Il accroît donc la pente de la courbe de revenu, dans sa partie gauche (une fois franchi le seuil du RMI) et dans sa partie droite. Le passage du RMI au mi-temps est un peu amélioré, mais le gain reste modeste puisqu'il est proportionnel à la durée du travail. Le passage du mi-temps au plein temps est maintenant subventionné (le taux d'imposition marginal effectif est négatif). Le passage du RMI au plein temps est lui aussi amélioré. Au total, l'allègement de CSG améliore la rémunération relative du travail par rapport à l'inactivité, mais ne corrige pas le désavantage du temps partiel par rapport au temps plein qu'induit l'existence du RMI. Ceci apparaît clairement si l'on calcule pour les trois transi-

tions examinées le taux d'imposition marginal effectif, c'est-à-dire la part du salaire qui ne représente pas un gain de revenu pour le salarié (tableau).

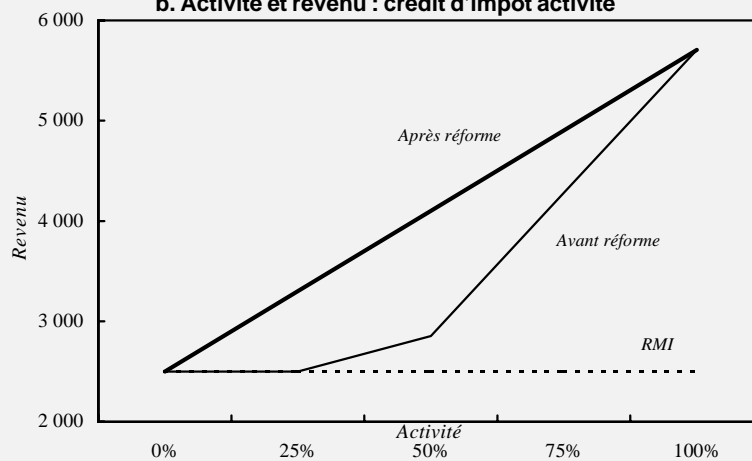
Un crédit d'impôt sur le revenu d'activité modifie en revanche la partie gauche de la courbe de revenu en uniformisant le taux d'imposition effectif du salaire entre les différentes transitions. Il n'améliore pas la situation lors du passage du RMI à un temps plein (du moins s'il est calibré en sorte de s'annuler au niveau d'un SMIC à plein temps), améliore fortement le passage du RMI au mi-temps, et dégrade le passage du mi-temps au plein-temps. Du point de vue du salarié, il assure donc une neutralité du système de transfert à l'égard de la durée du travail.

### Activité et revenu

#### a. Allégement de CSG



#### b. Activité et revenu : crédit d'impôt activité



raient en effet craindre qu'un accroissement des sommes consacrées à améliorer le revenu des travailleurs pauvres servent en fait à compenser des baisses de salaires. Le SMIC est nécessaire au bon fonctionnement d'un mécanisme de crédit d'impôt parce qu'il est la garantie que les fonds publics destinés à la redistribution ne sont pas détournés de leur objet en faveur des entreprises.

La deuxième objection est en principe fondée, puisque toutes les formules de type impôt négatif induisent un accroissement du taux d'imposition marginal sur les augmentations de salaire dans la tranche de revenu correspondant à la dégressivité du crédit d'impôt. Cet effet n'est pas propre à un mécanisme de type crédit d'impôt – il est marqué pour les allègements de CSG –, et surtout il est inévitable. Le taux d'imposition marginal effectif sur les bas revenus est en effet élevé, et il peut difficilement en aller autrement dès lors qu'au moins pour des raisons de coût, le principe d'une allocation universelle ne peut être retenu<sup>(114)</sup>. Toute la question est alors de savoir à quel endroit du long chemin qui mène d'un RMI à un emploi à plein temps, à un niveau nettement supérieur au SMIC, ces taux d'imposition sont les plus pénalisants. L'analyse des exemples étrangers suggère qu'une « taxation » du retour à l'emploi a plus d'effet sur les comportements d'activité et d'offre de travail qu'une « taxation » des augmentations de salaires, et qu'il y a donc place pour un lissage des taux marginaux effectifs d'imposition. Par ailleurs, l'effet de trappe à bas salaires serait d'autant moins prononcé qu'il s'agirait d'un dispositif de nature fiscale, assis sur les revenus du ménage et non directement sur le salaire.

L'objection qui touche au temps partiel est discutable. Les dispositifs actuels découragent en effet l'offre de travail à temps partiel, et au moins pour les ménages monoparentaux, un crédit d'impôt ne ferait que restaurer une neutralité entre temps plein et temps partiel. La question est donc de savoir si cette neutralité est souhaitable, ou s'il convient que le système de prélèvements et de transferts signale clairement que la norme sociale reste le travail à plein temps, et que celui-ci est donc privilégié. Cette question est à la fois très générale et très concrète. Très générale, puisque les places respectives du temps partiel et du temps plein renvoient à des enjeux de société bien plus vastes que ceux dont il est question ici. Mais aussi très concrète, parce que les RMIstes ont beaucoup plus de chances de trouver un emploi à temps partiel qu'un emploi à plein temps<sup>(115)</sup>. Faut-il y voir une évolution positive, vers une insertion plus complète dans l'emploi, ou un enfermement dans la précarité ? Il est peu contestable, d'abord, que la combinaison d'un RMI et d'un temps partiel soit, à tous points de vue, supé-

(114) Voir sur ce point les rapports de Bourguignon (1998) et Bourguignon-Bureau (1999).

(115) Selon Lhommeau et Rioux (2000), moins d'un tiers seulement des personnes allocataires du RMI en décembre 1996, et ayant ensuite continuellement exercé une activité rémunérée, occupaient un an après un emploi à plein temps. Cette proportion est d'un quart au moment de la sortie du RMI et atteint 35 % environ un an et demi après, ce qui montre que le temps partiel permet, très progressivement, d'accéder à l'emploi à plein temps.

rieure à un RMI seul. La question est donc de savoir si la prise d'un emploi à temps partiel favorise ou bloque une transition vers l'emploi à plein temps. Ce que nous savons de l'exclusion conduit à penser que les risques d'une désincitation à l'entrée sur le marché du travail et d'un enfermement dans la dépendance à l'égard de revenus de transfert sont plus élevés que les risques de blocage des transitions entre temps partiel et temps plein. Il faut enfin souligner que si l'objectif est de lutter contre le temps partiel contraint et d'autres formes de travail atypique, il vaut mieux agir sur la demande de travail – marchande ou non marchande – plutôt que d'inciter les salariés à préférer l'inactivité à un poste à temps partiel.

Reste le risque de voir un certain nombre de femmes préférer le temps partiel au temps plein, voire l'inactivité au travail. D'un point de vue économique, l'effet net d'un crédit d'impôt sur le volume d'heures offert est en effet ambigu : il favorise le retour à l'emploi mais aussi, au sein de ménages à deux revenus, le passage au temps partiel ou à l'inactivité (Gravel et al., 2000). Pour la France, des simulations récentes de Laroque et Salanié (2000b) suggèrent que ce pourrait être le cas. La question a été discutée dans le cas américain<sup>(116)</sup>, et les études empiriques semblent conclure que l'augmentation de l'offre de travail liée à la reprise d'activité est significativement supérieure à la diminution liée aux retraits du marché du travail ou aux passages à temps partiel, parce que les élasticités d'offre sont plus élevées au moment du passage de l'inactivité à l'emploi que pour l'ajustement du volume d'heures offert, et parce que la complexité du dispositif fait que ses bénéficiaires potentiels en retiennent avant tout l'idée qu'il est une aide au travail, sans nécessairement percevoir qu'il est aussi, dans certains cas, une aide au temps partiel<sup>(117)</sup>. L'emploi s'en est donc trouvé favorisé.

Quand bien même l'effet d'un crédit d'impôt activité sur l'offre de travail globale serait nul, il se peut que le gain social résultant de la reprise d'un emploi par des personnes en inactivité et de l'amélioration de leur revenu excède la perte liée à la réduction du volume d'heures offertes par les autres catégories<sup>(118)</sup>. Mais l'objection est plus précise, puisqu'elle porte sur le risque spécifique qui pèserait sur les femmes au sein de couples biactifs. Il est vrai qu'un crédit d'impôt calibré en sorte de favoriser spécifiquement la reprise d'activité pourrait reporter la « taxation » du travail sur le second revenu du ménage. Cela suggère que pour éviter ces effets, il conviendrait de lisser plus encore la « taxation » des revenus du travail, ce qui ne pourrait bien entendu qu'accroître le coût du dispositif.

(116) Voir Bontout (2000), Chambaz et Lequet-Slama (2000).

(117) Le *survey* le plus récent sur cette question, celui de Hotz et Scholtz (2000), conclut qu'au sein de la population éligible, l'EITC a eu un impact substantiel sur les taux d'activité en dépit d'effets négatifs d'ampleur modeste sur l'activité des femmes mariées, et que malgré un effet négatif sur la durée du travail des personnes déjà active, il a eu au total un effet positif sur le volume total d'heures ouvrées, une fois pris en compte son impact sur le taux d'activité.

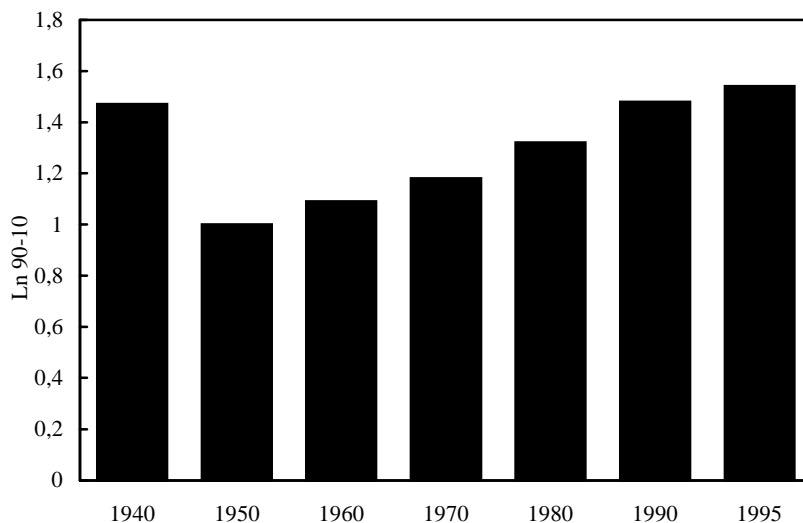
(118) Ce jugement de valeur mériterait d'être précisé. Ce qu'on veut dire ici est que pour une classe étendue de fonctions de bien-être social, le gain net serait positif. Ce serait évidemment le cas si l'on valorise particulièrement le bien-être des personnes défavorisées.

## Qualifications et équilibre du marché du travail

### Le problème

Une déformation ample et rapide de la structure de la demande de travail s'observe dans la plupart des économies industrielles, au détriment du travail faiblement qualifié. Aux États-Unis et dans les autres économies où le salaire minimum n'a pas d'effet sensible sur la structure des salaires, elle se manifeste d'abord par un accroissement très sensible des écarts de salaires, qui ont atteint au cours des années quatre-vingt-dix un niveau sans précédent depuis soixante ans (graphique 24)<sup>(119)</sup>. Elle s'exprime par le chômage dans les pays où la dispersion des salaires est contenue par des dispositions légales ou conventionnelles. Et elle débouche souvent sur l'aggravation simultanée des inégalités d'emploi et de revenu.

24. Écart entre le premier et le dernier décile de la distribution des salaires, États-Unis, 1940-1995



Source : Katz et Autor, 1999.

L'analyse des causes de cette mutation fait l'objet de débats importants dans lesquels il n'est pas nécessaire d'entrer ici. Il suffit de relever que les deux facteurs généralement considérés comme principaux, la nature du progrès technique et le développement des échanges avec les pays à bas salaires, sont l'un et l'autre communs à l'ensemble des économies indus-

(119) Goldin et Katz (1999) présentent des données sur un siècle et montrent qu'il faut retourner à la grande dépression pour trouver un niveau d'inégalité comparable.

rielles. Il est clair, en tous cas, que cette évolution s'est produite en dépit d'une augmentation générale de l'offre de travail qualifié, dont on aurait pu attendre qu'elle compense les évolutions de la demande. Aux États-Unis il n'en a rien été, puisque ce que les économistes appellent le « rendement de l'éducation » (le supplément de revenu actualisé qu'apporte une année d'étude supplémentaire) a fortement progressé depuis 1980. Le tableau 15, qui compare offre, demande, et prix relatif du travail qualifié et du travail non qualifié, résume cette évolution.

### 15. Équilibre du marché du travail aux États-Unis, 1940-1998

*Taux de croissance annuel moyen*

	Salaire relatif des diplômés	Offre relative de diplômés	Demande relative de diplômés
1940-1960	- 0,5	2,6	1,9
1960-1980	- 0,0	3,8	3,7
1980-1998	1,0	2,4	3,8

*Source* : Katz (1999). Les diplômés sont définis comme ayant terminé le premier cycle universitaire (*college*), les non diplômés comme ayant au plus atteint la fin des études secondaires (*high school*). Les personnes dans une situation intermédiaire sont réparties entre les deux groupes. L'offre relative est observée, le calcul de la demande relative repose sur une élasticité de substitution de 1,4.

Tout conduit donc à penser que le divorce entre demande de travail qualifié et demande de travail faiblement qualifié n'est pas près de se résorber spontanément. Or cette question est particulièrement sérieuse en France où, comme cela a été souligné au chapitre 3, le chômage des non diplômés reste excessivement élevé et où, l'effort de démocratisation de l'enseignement secondaire ayant été tardif, une part importante de la population active est encore faiblement qualifiée<sup>(120)</sup>. Cette situation va progressivement se modifier, mais lentement : en 2010, la proportion de bacheliers parmi les 25-34 ans sera supérieure à 75 %, mais elle restera de l'ordre de 35 % parmi les 45-54 ans (tableau 16).

(120) L'Horty et Saint-Martin (1996) ont calculé l'effet sur le taux de chômage des structures par niveau de diplôme des populations actives des pays européens (en supposant donné les taux de chômage par niveau de diplôme). Ils trouvent que la différence de qualification entre la France et les pays d'Europe du Nord (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Belgique) induirait toutes choses égales par ailleurs un écart de chômage de plus d'un point en défaveur de la France. Ceci rend bien compte du faible niveau de qualification de la France en comparaison de ces pays et des conséquences qui en résultent. À noter que le signe de l'effet est inverse vis-à-vis du Royaume-Uni et des pays d'Europe du Sud. Parallèlement, Saint-Paul (2000b) montre que les plus de cinquante ans restent en France sensiblement moins qualifiés qu'aux États-Unis, tandis que l'écart est résorbé pour les 16-24 ans.

## 16. Population selon l'âge, le sexe et le diplôme, France, 1990-2000

En % de la population considérée

	Sans diplôme			Bac ou équivalent		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
<b>Hommes</b>						
• 25-34 ans	25,4	18,2	12,4	29,6	46,9	75,9
• 35-44 ans	32,7	24,8	17,6	27,1	31,5	48,8
• 45-54 ans	45,1	32,0	24,1	22,5	28,4	32,8
• 55-64 ans	64,3	44,0	30,9	14,5	23,7	29,6
<b>Femmes</b>						
• 25-34 ans	26,4	17,1	10,9	36,0	53,4	79,9
• 35-44 ans	39,5	26,2	16,9	27,4	37,3	54,7
• 45-54 ans	54,0	37,9	24,6	19,0	29,1	39,0
• 55-64 ans	70,3	53,3	37,2	9,8	20,1	30,2

Source : INSEE.

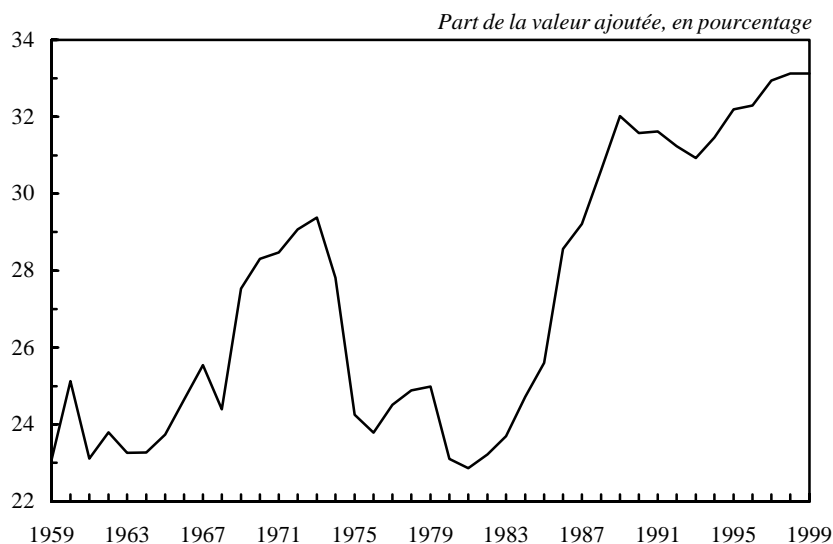
Le déséquilibre entre un marché du travail qualifié en situation d'équilibre ou d'excès de demande et un marché du travail peu qualifié en situation d'excès d'offre devrait par conséquent perdurer. Il peut représenter un handicap important pour le retour au plein emploi.

### Le coût du travail peu qualifié

À partir du début des années quatre-vingt-dix, et notamment depuis le rapport de Jean-Michel Charpin dans le cadre des travaux préparatoires au XI<sup>e</sup> plan (Commissariat général du Plan, 1993), la réflexion sur le coût du travail s'est, en France, centrée sur le prix relatif du travail faiblement qualifié qui, contrairement au coût salarial global, apparaissait plus élevé que dans les pays industriels comparables.

L'évolution ultérieure a confirmé ce diagnostic. La part des salaires dans la valeur ajoutée, qui avait fortement augmenté dans les années soixante-dix puis régressé dans les années quatre-vingt, s'est au cours des années quatre-vingt-dix stabilisée à un niveau inférieur à la moyenne des vingt années précédentes (graphique 25). Cette évolution a résulté, non d'une substitution capital-travail accrue, mais d'une modération *ex ante* des évolutions salariales globales. À la fin des années quatre-vingt-dix, le coût moyen du travail était donc en France à un niveau compétitif et compatible avec la poursuite d'une croissance durable.

## 25. Taux de marge des entreprises au coût des facteurs corrigé de la non-salarisation, 1959-1999



Source : INSEE, corrections Gilbert Cette.

Les travaux de la commission Charpin se fondaient sur des estimations en séries temporelles et sur des analyses sur données individuelles d'entreprises, qui indiquaient une élasticité de l'emploi au coût du travail plus forte que les évaluations usuelles. L'exploitation plus systématique de données individuelles sur les ménages a depuis lors permis de préciser le diagnostic et surtout de l'affermir, parce que les résultats obtenus se fondent sur des « expériences naturelles » plutôt que sur des inférences statistiques : concrètement, un certain nombre de travaux ont par exemple examiné ce que devenaient les salariés payés immédiatement au-dessus du SMIC à la suite d'une augmentation de celui-ci<sup>(121)</sup>. Ils ont mis en évidence, pour ces salariés, qu'une augmentation d'un point du coût du travail (SMIC ou cotisations sociales) induisait une augmentation de 1,5 point de la probabilité de perdre leur emploi au cours de l'année suivante. Il s'agit évidemment d'une population très spécifique, dont l'emploi est très généralement déjà précaire (l'étude ne porte pas sur les effets de diffusion des hausses du SMIC et leurs conséquences pour l'emploi des autres catégories). Mais pour les sa-

(121) On fait ici référence aux travaux de Abowd, Kramarz, Lemieux et Margolis. Les ordres de grandeur cités proviennent de la dernière des études de cette veine, celle de Kramarz et Philippon (2000).

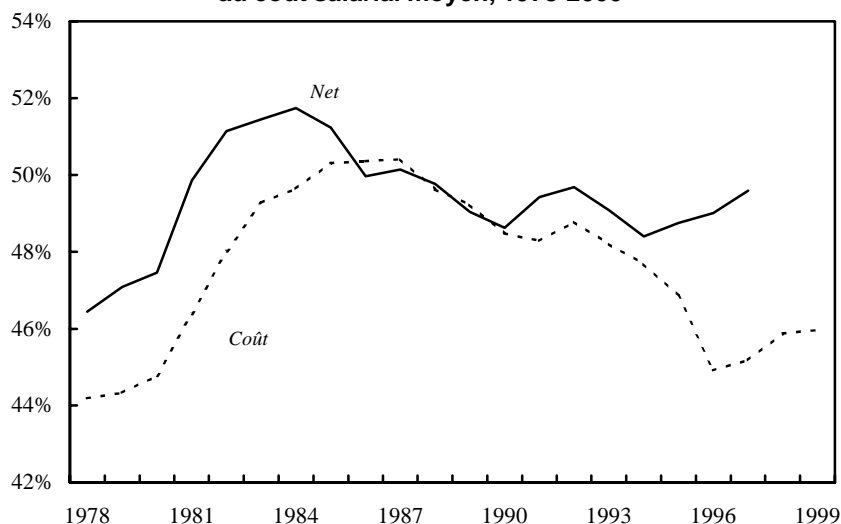
lariés de cette catégorie, qui sont les plus directement concernés par les gains de pouvoir d'achat procurés par la hausse du SMIC, l'arbitrage est très malaisé : tout se passe comme si pour augmenter leur revenu de 1 %, il fallait que 1,5 % d'entre eux perdent leur emploi. Il est donc aujourd'hui difficilement contestable que le coût du travail au niveau du SMIC a une influence forte et rapide sur la demande de travail, et donc sur l'emploi des salariés concernés.

### *Les allègements de cotisations sociales : état des lieux et perspectives*

La réponse à ce dilemme entre emploi et revenu s'est peu à peu dégagée. Dès 1992, des allègements de cotisations sociales ont été mis en place pour les salariés à temps partiel. Ils ont ensuite été progressivement généralisés aux bas salaires à temps plein à partir de 1993, non sans hésitations quant à leur étendue (1,1, puis 1,2, puis 1,33 ultérieurement ramenés à 1,3, puis, depuis la seconde loi RTT, 1,8 SMIC) et à leurs modalités (exonérations, ristourne dégressive, puis intégration dans le barème des cotisations sociales, à la suite de la proposition faite dans le rapport Malinvaud (1998)). Le fondement de cette politique est simple : il s'agit de préserver la fixation d'un salaire minimum à un niveau significativement supérieur à celui qui s'établirait spontanément sur le marché du travail, c'est-à-dire de lui conserver un rôle social effectif – à rebours du choix d'autres pays, où le salaire minimum ne vise qu'à empêcher certains employeurs de tirer parti de situations particulières pour payer leurs employés en dessous du prix du marché –, tout en évitant que ce choix pèse sur l'emploi des moins qualifiés. La forme qui lui a été finalement trouvée, celle d'une progressivité des cotisations patronales financée, à travers le FOREC, par l'affectation permanente de recettes fiscales, correspond bien à son objet et contribue à garantir une pérennité dont le rapport Malinvaud avait souligné qu'elle est une des conditions du succès.

Au total, les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ont permis de ramener le rapport entre coût du travail au niveau du SMIC et coût moyen au niveau du début des années quatre-vingt, tout en préservant le rattrapage du salaire net des smicards (graphique 26). Comme cela a été indiqué au chapitre 1, il est aujourd'hui très probable que ces mesures ont eu un effet important sur la demande de travail peu qualifié, et donc sur l'emploi. Selon toute vraisemblance, elles présentent un rapport coût-efficacité supérieur à une stimulation de la demande de services intensifs en emploi par le canal de baisses ciblées de TVA (encadré 7).

## 26. Rapport du SMIC net au salaire net moyen et du coût du SMIC au coût salarial moyen, 1978-2000



Source : Direction de la Prévision.

### Faut-il faire plus ?

Le dispositif est-il calibré de manière optimale pour permettre la résorption du chômage des non qualifiés ? La réponse à ces questions dépend essentiellement de l'ampleur respective du chômage de type classique, auquel ce type de dispositif entend remédier, et des créations d'emplois qui peuvent être attendues des allègements de cotisations. L'une et l'autre de ces grandeurs faisant l'objet d'évaluations très disparates, il importe de les confronter sur la base d'une méthodologie cohérente, ce que permet l'étude récente de Laroque et Salanié (2000a). Naturellement, les ordres de grandeur obtenus sont discutables, mais au moins ne sont-ils pas incohérents entre eux. Au sein de leur échantillon, qui couvre environ 10 millions de personnes, Laroque et Salanié évaluent le sous-emploi classique (c'est-à-dire dû au SMIC) à 650 000 personnes en mars 1997. Ils chiffrent par ailleurs l'impact des allègements bas salaires à 490 000 emplois, dont l'essentiel s'impute sur le sous-emploi classique. Sur cette base, il faudrait donc un peu plus que doubler le montant des allègements en place en 1997 pour résorber le chômage classique.

Il ne s'agit évidemment que d'un ordre de grandeur, notamment parce que dans un modèle tel que celui qui a servi à cette étude, le coût d'une réduction du chômage classique va croissant<sup>(122)</sup>. Au regard de cette norme

(122) Sous l'hypothèse d'une certaine distribution de productivité des individus, il est évidemment moins coûteux de remédier au chômage des individus les plus productifs.

## 7. Allégements de cotisations sociales ou baisses ciblées de TVA ?

Des baisses de TVA ciblées sur des secteurs intensifs en main d'œuvre faiblement qualifiée sont souvent considérées comme plus favorables à l'emploi que des mesures générales d'allègement du coût du travail peu qualifié. L'idée sous-jacente est que la baisse de TVA devrait induire une baisse de prix et donc un accroissement du volume d'activité de ces secteurs. Cependant, un allègement de cotisations sociales employeurs sur le travail peu qualifié a l'avantage de favoriser une substitution entre facteurs de production (plus de travail peu qualifié, moins de travail qualifié et d'équipements), et dans un environnement concurrentiel il doit aussi se traduire par une baisse de prix.

Les effets respectifs de ces deux types de mesures peuvent être évalués dans le cadre d'un modèle à deux secteurs. Supposons donc que l'économie fonctionne en régime de concurrence parfaite avec deux facteurs de production, le travail peu qualifié  $L_n$  dont le prix est supposé exogène au niveau  $c_n$  (et donc l'offre élastique), et le travail qualifié  $L_q$  dont le marché du travail est en équilibre au prix  $c_q$ . Elle se compose de deux secteurs, le secteur 1 qui emploie à la fois du travail peu qualifié ( $L_n^1$ ) et du travail qualifié ( $L_q^1$ ), et le secteur 2 qui n'emploie que du travail qualifié. La fonction de production du secteur 1 est de type Cobb-Douglas et la part de la valeur ajoutée du secteur 1 qui revient au travail qualifié est notée  $\theta_1$ . Les élasticités-prix de la demande des biens 1 et 2 sont notées  $\varepsilon_1$  et  $\varepsilon_2$ . Les deux biens sont soumis à TVA, aux taux  $T_1$  et  $T_2$ .

Les prix TVA comprise des deux biens sont donc :

$$P_1 = [\theta_1 c_q + (1 - \theta_1) c_n] (1 + T_1)$$

$$P_2 = c_q (1 + T_2)$$

La baisse de TVA sur le secteur 1 est répercutée sur les prix, puisque l'économie est en régime concurrentiel, elle se traduit par une hausse de la demande et donc de l'emploi. Donc, si le secteur 1 occupe suffisamment peu de travail qualifié pour qu'on puisse négliger l'effet de la baisse de TVA sur le prix du travail qualifié :

$$\frac{dL_n}{L_n} = \frac{dL_n^1}{dL_n^1} = -\varepsilon_1 \frac{dT_1}{1 + T_1}$$

La baisse des cotisations sociales sur le travail peu qualifié a quant à elle deux effets : un effet de substitution et un effet de demande. Il vient donc dans ce cas :

$$\frac{dL_n}{L_n} = -[\theta_1 + (1 - \theta_1) \varepsilon_1] \frac{dc_n}{c_n}$$

Pour un coût budgétaire identique, il est possible de baisser  $\frac{1}{1 - \theta_1}$  fois plus le coût du travail peu qualifié que le prix du bien 1. Pour que la mesure TVA soit

plus efficace que la mesure coût du travail, il faudrait donc que :

$$\varepsilon_1 > \frac{1}{1-\theta_1} [\theta_1 + (1-\theta_1) \varepsilon_1]$$

soit encore

$$\varepsilon_1 > \varepsilon_1 + \frac{\theta_1}{1-\theta_1}$$

ce qui est impossible. La baisse de la TVA est donc toujours dominée par l'allègement des cotisations sociales.

Cela se comprend aisément : la mesure TVA n'agit que par le canal de la demande de biens. Ses effets sur la demande de travail peu qualifié sont en partie dissipés au profit des autres facteurs de production (ici le travail qualifié). En revanche, la mesure cotisations sociales cumule un effet de demande d'ampleur identique à celui de la mesure TVA, et un effet de substitution en faveur du travail peu qualifié.

Peut-il en aller autrement dans un modèle plus complet ? Il faut d'abord examiner ce qui se passe si l'hypothèse de concurrence parfaite n'est pas vérifiée. Une part de la baisse de TVA, ou de la baisse de coût, ne sera pas répercutée dans les prix. Mais cela affecte les deux mesures, et ne peut donc pas changer la conclusion (à la limite, si l'offre du bien 1 est complètement rigide, seul subsiste l'effet de substitution, ce qui avantage encore plus la mesure cotisations). Il se peut ensuite que la TVA soit fraudée, et que sa baisse ait pour effet de réintégrer du travail noir dans l'économie formelle. La mesure TVA se justifie alors pour des raisons fiscales et sociales, plus que pour stimuler l'emploi. Ce type de considération peut s'appliquer à certains secteurs spécifiques, comme les travaux du bâtiment pour lesquels la TVA a été abaissée à 5,5 % par la Loi de finances 2000.

Il se peut enfin que l'élasticité prix de la demande de biens soit très forte dans certains secteurs, ce qui pourrait justifier de concentrer les efforts sur eux. Comme des mesures sectorielles d'allègement du coût du travail sont exclues par la législation communautaire, ce ne peut se faire que par des baisses de TVA ciblées. Doisy et Pauchet (2000) ont examiné, dans un cadre d'équilibre général, quelles conditions les élasticités-prix devraient satisfaire pour qu'une baisse ciblée de TVA dans des secteurs tels que l'hôtellerie-restauration ou les services aux ménages aient, sur l'emploi non qualifié, un effet supérieur à celui d'une baisse de cotisations employeurs appliquée à tous les secteurs. Ils trouvent, selon les cas, qu'il faudrait que l'élasticité de substitution entre le bien ou le service produit par le secteur considéré et le reste de l'économie soit comprise entre 2,5 et 5. Concrètement, il faudrait donc qu'une baisse de 10 % du prix de ces biens et services accroisse de 25 à 50 % la demande correspondante. Cet ordre de grandeur est nettement au-delà des valeurs usuellement retenues pour représenter le comportement du consommateur.

Au total, il paraît très peu vraisemblable qu'un secteur réunisse les conditions économiques requises pour qu'une baisse ciblée de TVA soit plus efficace pour l'emploi qu'un allègement général du coût du travail peu qualifié.

approximative, le montant des allègements en vigueur paraît être à la mesure, puisque la seconde loi RTT a prévu de les porter de 40 à 105 milliards de francs, par combinaison de la ristourne bas salaires existante (40 milliards) d'une aide « structurelle » forfaitaire *per capita*, (40 milliards de francs) et d'une ristourne étendue allant jusqu'à 1,8 SMIC (25 milliards). Il faut cependant tenir compte du fait que les nouveaux dispositifs sont moins centrés sur les salaires au voisinage immédiat du SMIC qu'auparavant, puisque la ristourne étendue a précisément été introduite en vue de réduire l'effet de trappe à bas salaires que le dispositif antérieur pouvait présenter. En outre, l'allègement « structurel » est quasi-général, et à court terme du moins, il vient compenser la hausse du coût salarial horaire induite par les 35 heures. Ce n'est qu'à long terme qu'il pourrait être considéré comme un facteur de baisse du coût du travail. Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ne doivent donc sûrement pas être réduits, et il se pourrait même qu'ils doivent être accrus à moyen terme dans une perspective de retour au plein emploi.

Il importe cependant prioritairement d'assurer la pleine efficacité des allègements en place. Pour cela :

- il faudra d'abord que ces allègements soient généralisés, au lieu de rester durablement conditionnés à un passage effectif aux 35 heures. Cette conditionnalité a eu pour but de prolonger et de renforcer les incitations à la réduction de la durée du travail introduites par la première loi RTT, et elle a très certainement eu cet effet, si l'on en juge par la dynamique des accords : elle a donné à beaucoup d'entreprises des raisons de préférer à une mise en conformité *a minima*, comportant un recours permanent aux contingents d'heures supplémentaires, une réorganisation sur la base d'un horaire effectif moyen de 35 heures hebdomadaires ou 1 600 heures par an, avec les créations d'emplois correspondantes. Mais la mise en œuvre d'un tel dispositif en régime permanent ne pourrait que soulever des problèmes, tant pour les entreprises que pour l'administration : comment vérifier la durée effective du travail ? comment prendre en compte la situation d'une entreprise conduite, en raison d'un afflux de commandes, à recourir plus que prévu aux heures supplémentaires ? Le succès même de la RTT invite à envisager la levée à terme de cette conditionnalité ;

- il faut ensuite faire en sorte que les allègements se traduisent effectivement par une baisse du coût du travail faiblement qualifié, et ne servent pas seulement à compenser des hausses. Ceci pose le problème de l'effet à moyen terme de la RTT sur le niveau du SMIC.

### *Réduction de la durée du travail et dynamique du SMIC*

La première loi Aubry ne comportait pas de dispositions particulières pour les SMICards. Mais la baisse de la durée légale introduite par la seconde loi a conduit à y définir précisément les modalités par lesquelles devait être préservé leur pouvoir d'achat au moment du passage aux 35 heures. La loi a donc institué une garantie de salaire individualisée, égale pour

chaque salarié au SMIC mensuel calculé sur la base de 169 heures (soit un horaire hebdomadaire de 39 heures) au moment où s'opère effectivement la réduction de son temps de travail, et indexée par la suite sur les prix et la moitié du pouvoir d'achat du taux de salaire mensuel ouvrier (TSM). Dans le souci de ne pas introduire de disparités durables entre salariés, la même loi a parallèlement posé le principe de l'élimination de cette garantie en 2005.

Ce dispositif a un mérite important : il garantit le maintien du pouvoir d'achat mensuel des SMICards, tout en assurant aux entreprises passées à 35 heures une prévisibilité satisfaisante de l'évolution à moyen terme de leurs coûts salariaux. Mais il a aussi pour effet que l'évolution des bas salaires au cours des années qui viennent sera déterminée par l'interaction entre deux dynamiques<sup>(123)</sup> :

- celle du SMIC qui, parce qu'il reste indexé sur la moitié de l'évolution du pouvoir d'achat du taux de salaire horaire ouvrier, enregistre nécessairement l'incidence de la RTT sur celui-ci. Les passages aux 35 heures avec maintien du salaire mensuel augmentent en effet mécaniquement le taux de salaire horaire tel que le mesurent les enquêtes. Les premières conséquences de cette dynamique se sont fait sentir au 1<sup>er</sup> juillet 2000, et expliquent l'augmentation de 3,2 % du salaire minimum qui a été opérée à cette date. Ces mêmes effets se feront sentir en 2001 ;

- celle de la garantie, qui pour chaque nouvelle cohorte de salariés passant aux 35 heures prend comme point de départ un niveau du SMIC revalorisé sous l'effet de la réduction de la durée du travail des cohortes précédentes. Les salariés qui sont passés aux trente-cinq heures après le 1<sup>er</sup> juillet 2000 ont ainsi bénéficié d'une garantie de 3,2 % plus élevée<sup>(124)</sup> que ceux qui y sont passés antérieurement.

Il résulte de cette double dynamique que le niveau de la garantie applicable à une cohorte de salariés sera d'autant plus élevé que son passage aux 35 heures s'opérera tard. Raisonons, pour simplifier, dans une hypothèse d'absence de gains de productivité tendanciels, où donc le sentier d'équilibre est pour les salaires une stabilité du pouvoir d'achat (réintroduire ces gains de productivité ne changerait pas substantiellement le résultat), faisons l'hypothèse que le pouvoir d'achat de tous les salariés est préservé au moment de la RTT, et supposons, également pour simplifier, que la quasi-totalité des entreprises effectue ce passage avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004. À cette date, le pouvoir d'achat du taux de salaire horaire sera donc de 11,4 % supérieur à son niveau du 1<sup>er</sup> janvier 2000 (en raison du maintien du pouvoir d'achat du salaire mensuel), et donc celui du SMIC aura progressé de 5,7 % (50 % de 11,4 %). Pour une « dernière » entreprise qui passera aux 35 heures postérieurement (par exemple au second semestre 2004), le pou-

(123) Voir sur ce sujet le complément de Cette (2000). Sa présentation du problème, plus détaillée, diffère marginalement de ce qui est présenté ici, mais les résultats sont cohérents.

(124) À la date du passage aux 35 heures. La garantie ayant été elle-même revalorisée de 1,45 %, l'écart instantané n'est que de  $3,2 - 1,45 = 1,7$  %.

voir d'achat de la garantie sera donc également supérieur de 5,7 % à son niveau initial du 1<sup>er</sup> janvier 2000. Le salaire horaire correspondant sera enfin de 17,7 % plus élevé que le SMIC horaire au 1<sup>er</sup> janvier 2000<sup>(125)</sup>.

Rendre sans objet la garantie en 2005, sans mettre en cause le pouvoir d'achat des salariés auxquels elle s'applique, impliquera alors logiquement d'augmenter le SMIC horaire d'un montant suffisant pour que le salaire minimum mensuel correspondant soit, pour 35 heures hebdomadaires, égal à la garantie dont bénéficient les salariés de notre dernière entreprise. Sous l'hypothèse (logique après que la RTT se sera pratiquement achevée) que salaire mensuel et salaire horaire évolueront parallèlement après le 1<sup>er</sup> juillet 2004, il faudra alors procéder à une hausse du SMIC de 11,4 % en 2005. Au total, la hausse du SMIC horaire brut serait donc de 17,7 % entre 2000 et 2005, hors effet des gains de productivité tendanciel et en l'absence de tout autre « coup de pouce ». Sur cette hausse, à peu près 4 % pourraient être gagés sur les gains de productivité induits par la RTT (qui n'ont pas un caractère tendanciel).

Dans une telle hypothèse, les allègements de cotisations supplémentaires au niveau du SMIC mis en place dans le cadre de la seconde loi RTT, qui représentent au total 6,1 % du coût du travail au niveau du SMIC, ne suffiraient pas à compenser l'augmentation de ce dernier. Ils ne pourraient *a fortiori* pas exercer d'effet propre sur la demande de travail faiblement qualifié.

Il n'est pas possible d'éviter ce choc salarial sans remettre en cause les dispositions résultant d'une part de la législation du SMIC, de l'autre de la seconde loi RTT. Il ne servirait par exemple à rien d'étaler les hausses dans le temps, en procédant par anticipation à des « coups de pouce ». Cela ne ferait que relever le niveau de la garantie en même temps que celui du SMIC, en laissant constant l'écart entre l'un et l'autre. C'est en effet seulement après l'achèvement du passage aux 35 heures que les hausses du SMIC cesseront de se répercuter intégralement sur la garantie.

Il est donc nécessaire de prévoir d'autres dispositions pour enrayer une dynamique potentiellement nuisible à l'emploi, tout en assurant le maintien du pouvoir d'achat mensuel des smicards. Deux solutions, non exclusives l'une de l'autre, sont envisageables :

- la première est de remettre en question la fixation du point de départ de la garantie au niveau du SMIC à la date de la réduction *effective* de la durée du travail. Une décision législative de ce type, consistant par exemple à fixer la garantie à un niveau correspondant à 169 fois le SMIC horaire à la date de la baisse de la durée *légal*e, ferait que les 5,7 % de hausse du SMIC induits par les passages aux 35 heures s'imputeraient sur les 11,4 % de rattrapage nécessaires pour rendre la garantie sans objet, au lieu de s'y ajouter. Le SMIC horaire brut augmenterait de 11,4 % entre 2000 et 2005,

(125)  $1,057 \times 1,114 = 1,177$ .

éventuellement par l'effet de « coups de pouce » (encore une fois hors tout effet des gains de productivité tendanciels), et compte tenu de l'allègement de CSG entre 1 et 1,3 SMIC qui a été annoncé, le SMIC horaire net progresserait de 22 %<sup>(126)</sup> sur la même période. Cette solution garantirait ainsi sur la période 2000-2005 une hausse de pouvoir d'achat mensuel du SMIC de près de 10 %, augmentés de l'incidence des gains de productivité tendanciels. Elle ne pénaliserait donc pas les salariés ;

- une autre réponse possible serait d'étaler dans le temps le rattrapage de la garantie, en retenant par exemple au lieu de la limite de 2005 une période de cinq ans après la baisse *effective* de la durée du travail. Cette solution ne traiterait pas le problème à la racine, mais elle en étalerait les effets dans le temps, ce qui permettrait que les hausses de coût du travail au niveau du SMIC soient progressivement absorbées par les gains de productivité. Elle serait conforme à l'esprit de la loi, puisqu'elle reprendrait le même délai pour l'élimination de la garantie mais l'appliquerait à la baisse de la durée effective au lieu de la baisse de la durée légale pour les seules entreprises de plus de vingt salariés.

Quelle que soit l'option privilégiée, il importe que la question soit réexaminée rapidement, et une solution arrêtée, afin d'éviter que les effets positifs des nouveaux allègements de cotisations sociales introduits par la seconde loi RTT soient contrariés par l'anticipation d'un choc salarial.

### **L'équilibre du marché du travail qualifié**

Le problème du travail qualifié est en partie symétrique de celui du travail faiblement qualifié : en France, comme dans d'autres pays industriels, des craintes se sont fait jour quant à de possibles pénuries structurelles dans un certain nombre de métiers, notamment ceux liés aux technologies de l'information. Une compétition s'est engagée pour l'importation d'ingénieurs et de techniciens en provenance des pays d'Europe centre-orientale ou d'Inde. Les États-Unis ont récemment décidé de porter de 115 000 à 200 000 personnes par an leur quota d'immigration pour les professionnels, l'Allemagne a annoncé son intention de favoriser l'entrée d'ingénieurs et techniciens indiens.

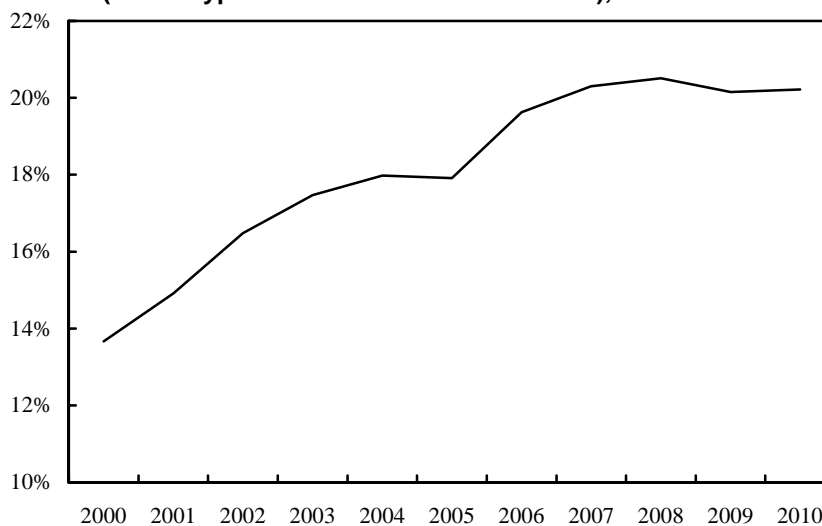
La crainte d'une pénurie structurelle de cadres doit être relativisée. D'abord parce qu'elle ne se pose pas encore en France, contrairement au cas des États-Unis : comme on cela a été dit au chapitre 3, le chômage des cadres n'est pas encore résorbé, et la surqualification de certains salariés fournit des opportunités de reclassement ou de substitution. Ensuite parce qu'il est un point sur lequel le problème n'est pas symétrique de celui du travail non qualifié : il n'y a pas de SMIC pour les cadres et, fondamentalement, l'équilibre du marché du travail qualifié s'opère par les prix, au lieu que celui du marché du travail non qualifié s'opère par le rationnement. Et

(126) 11,4 % augmentés des 9,6 % induits par l'allègement de CSG.

même si l'un et l'autre concourent aux inégalités, il n'est pas socialement équivalent de faire baisser le SMIC et de laisser augmenter le salaire des informaticiens.

Il n'en reste pas moins qu'avec la croissance et la progression de l'emploi, des tensions se développeront sur ce segment du marché du travail. En France, un facteur spécifique devrait en outre peser sur la demande de travail qualifié : l'accélération des départs en retraite dans la fonction publique, et en particulier dans la fonction publique d'État, dont la démographie est différente de celle du secteur privé, devrait impliquer une forte augmentation du nombre de postes mis au concours. Les projections effectuées par Mahieu, Mourre et Pellet (2000) indiquent ainsi que les recrutements de jeunes diplômés par l'État aux niveaux Bac + 2 et plus (qui représentent 80 % des recrutements) devraient sous une hypothèse de stabilité des effectifs (et donc de strict remplacement des départs en retraite) passer de 38 000 en 2000 à 48 000 en 2004 et 55 000 à partir de 2007, alors que le flux annuel de jeunes diplômés sortant du système éducatif serait stable, aux alentours de 270 000. En conséquence, la part de l'État dans le recrutement de jeunes diplômés passerait de moins de 14 à plus de 20 % (graphique 27).

#### 27. Part de l'État dans les recrutements de jeunes diplômés (sous l'hypothèse de stabilité des effectifs), 2000-2010



Source : Mahieu, Mourre et Pellet (2000).

La conséquence d'une telle évolution serait que, toujours sous les mêmes hypothèses, l'offre de diplômés se dirigeant vers le secteur productif devrait baisser de près de 10 % entre 2000 et 2010. Dans un contexte de croissance et de création d'emplois, cette évolution a peu de chances de se

produire, parce qu'elle induirait une tension importante sur les salaires et conduirait de ce fait à une éviction qualitative ou quantitative de la fonction publique, dans des proportions sûrement plus importantes qu'à la fin des années quatre-vingt, où le nombre de candidats par poste mis au concours était passé de 19 à 6. La projection signale cependant que la démographie spécifique de la fonction publique d'État pourrait contribuer à accentuer une tendance à l'excès de demande sur le marché du travail qualifié.

### *Conséquences de politique économique*

Les moyens d'intervention des pouvoirs publics sont en l'espèce limités. La première réponse évoquée est souvent la formation. Elle est évidemment nécessaire, mais ne peut constituer qu'une réponse partielle : en raison des délais que met en jeu la formation initiale, et de la baisse, déjà acquise, des effectifs des classes d'âge concernées ; et, en matière de formation professionnelle, en raison des médiocres performances que divers rapports ont déjà relevées<sup>(127)</sup>. Il est nécessaire de poursuivre les efforts de développement de la formation initiale, et il devient urgent d'améliorer l'efficacité et l'équité du système de formation professionnelle, mais cela ne dispense pas d'emprunter d'autres pistes, complémentaires.

Trois voies pourraient donc être explorées :

- la première est, à l'instar de ce que pratiquent d'autres pays, de réduire les obstacles à l'immigration de main d'œuvre qualifiée. Ce levier ne pourra sans doute pas être d'un très grand apport, mais ce n'est pas une raison pour l'exclure dans certains métiers où l'offre de travail interne est insuffisante. C'est pourquoi la mise en œuvre de la réglementation du travail, qui lie la délivrance d'autorisations de travail à l'état du marché dans la localité et la profession concernée, devrait progressivement être assouplie, comme l'a proposé le rapport Weil en 1997. Parallèlement, l'attractivité internationale de notre enseignement supérieur, qui est aujourd'hui limitée, mériterait d'être renforcée. Cela permettrait d'intégrer dans de bonnes conditions des étudiants étrangers ayant accompli une partie de leurs études en France ;

- la deuxième est une adaptation de la gestion publique à la perspective du plein emploi. Au cours des deux dernières décennies, et singulièrement au cours des années quatre-vingt-dix, l'État a tiré bénéfice du sous-emploi, qui lui a permis d'attirer sans difficulté des jeunes dont le niveau de formation était souvent bien supérieur à la qualification des postes offerts. Il risque de devoir renouveler massivement ses effectifs au moment même où se développeront des tensions sur le marché du travail qualifié. Il va donc devoir s'adapter à une situation nouvelle, avec pour préoccupation centrale de garantir la qualité des recrutements. Pour cela, il faudra sans doute limiter l'augmentation de la part de l'État dans les débouchés des jeunes diplômés,

(127) Voir le rapport d'André Gauron pour le CAE (2000), et les contributions associées de Robert Boyer et Michel Didier.

et adapter en conséquence la gestion publique, c'est-à-dire à la fois étaler les recrutements dans le temps, les effectuer à des niveaux de diplôme moins élevés (pour former ensuite), et recruter moins. Il n'entre pas dans le champ de ce rapport de préciser jusqu'où cette adaptation pourrait ou devrait aller, mais il est clair qu'en raison de la prochaine accélération des départs en retraite, et des délais qu'implique toute politique de ce type, elle devrait être engagée sans attendre ;

- la troisième piste est suggérée par la perspective d'une coexistence entre excès d'offre de travail en bas de l'échelle des salaires et excès de demande en haut. Une telle perspective ne peut que suggérer l'idée d'utiliser la progressivité des prélèvements pour modifier le prix relatif et contribuer à rééquilibrer le marché du travail, c'est-à-dire de procéder à un reprofilage des cotisations sociales qui intégrerait et amplifierait les allègements bas salaires existants, en en faisant supporter le financement par le travail qualifié<sup>(128)</sup>. Cette solution aurait l'avantage d'accroître la lisibilité et sans doute aussi la pérennité des allègements de cotisations employeurs, et celui aussi de faire en sorte qu'une part de l'accroissement probable du rendement de l'éducation soit affecté à la solidarité nationale – ce qui, dans un pays où l'éducation est gratuite, se justifierait tout particulièrement. Il faut cependant mentionner qu'une mesure de ce type comporterait le risque de réduire encore l'attractivité du territoire pour les catégories de cadres les plus mobiles. Elle ne pourrait donc être envisagée que conjointement à une réduction des prélèvements fiscaux.

## Fonctionnement du marché du travail et emploi

Il ne va pas de soi que le fonctionnement du marché du travail soit un facteur important du niveau de l'emploi. Les macroéconomistes tendent traditionnellement à privilégier les déterminants globaux de l'offre et de la demande de travail, tels par exemple qu'ils ont été appréhendés dans les sections précédentes, et ne s'intéressent guère à savoir comment s'opère la rencontre entre cette offre et cette demande. Celle-ci est pourtant rien moins qu'évidente : la mise en correspondance des personnes à la recherche d'un emploi et des entreprises à la recherche de travail est caractérisée par des frictions très importantes, qui tiennent aux qualifications, à la qualité des emplois offerts, à leur localisation, et plus structurellement au fait que la décision d'accepter une offre d'emploi, comme celle de recruter un candidat, est toujours de part et d'autre un pari : pari de l'entreprise sur les qualités du candidat, et du candidat sur celles de l'entreprise.

Ce processus est complexe parce que les qualités dont il est question sont, de part et d'autre, en bonne partie inobservables au moment de la décision de conclure un contrat, et parce que cette décision est en même

(128) Le caractère forfaitaire de l'aide structurelle RTT et le fait que les cadres dont le temps de travail est compté en jours n'en bénéficient pas va déjà dans ce sens.

temps un renoncement à l'égard d'autres candidats ou d'autres opportunités d'emploi qui auraient pu se présenter par la suite. Son bon fonctionnement dépend d'une série de facteurs qu'on a coutume de regrouper sous l'appellation d'institutions du marché du travail : nature des contrats, coûts d'embauche et de séparation, déterminants de la mobilité, efficacité du processus d'appariement entre offreurs et demandeurs d'emploi. Une action sur les institutions du marché du travail en vue d'améliorer la qualité de cet appariement peut donc affecter le niveau de l'emploi, mais aussi sa variabilité, sa qualité et, au-delà, la productivité de l'économie.

### **Le marché du travail français : quelques comparaisons internationales**

Des travaux récents inspirés des analyses en termes de *matching* ont permis d'enrichir l'analyse du marché du travail par l'observation des flux entre emploi, chômage et inactivité. Ils sont maintenant disponibles pour un ensemble de pays et permettent de caractériser le fonctionnement du marché du travail français en comparaison de ceux d'autres grands pays<sup>(129)</sup>.

Les graphiques 28a et b rassemblent deux indicateurs importants pour l'analyse du fonctionnement du marché du travail : le taux de perte d'emploi et le taux de sortie du chômage. Le premier mesure la probabilité mensuelle de perte d'emploi pour une personne dotée d'un emploi. Le second la probabilité de retrouver un emploi dans le mois qui vient pour une personne au chômage. La comparaison porte sur un ensemble de pays pour lesquels ces données sont disponibles : France, Allemagne, Espagne, États-Unis. L'un et l'autre caractérisent la fluidité du marché du travail ou, pour emprunter un terme à la finance, sa liquidité.

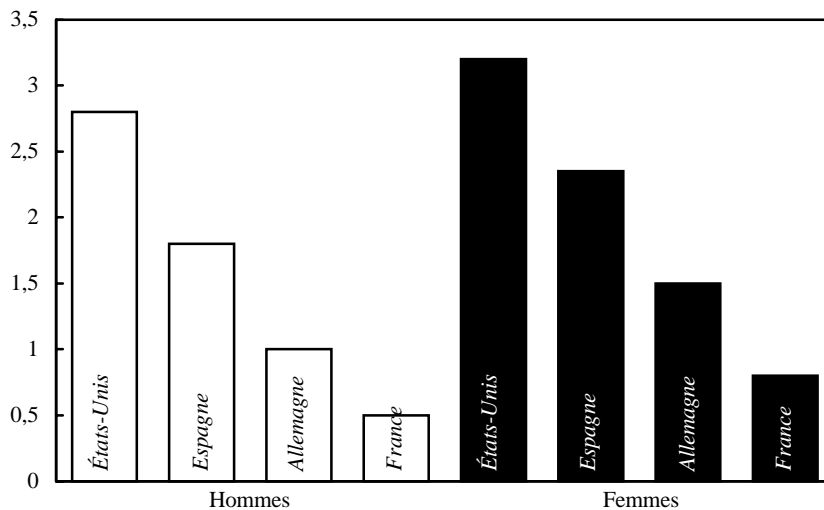
Deux traits principaux ressortent de cette comparaison. Le premier est le contraste entre les États-Unis et les pays européens. Outre-Atlantique, le risque de perte d'emploi et la probabilité de sortie du chômage sont tous deux très élevés en comparaison des pays européens : on y perd facilement son emploi et on en retrouve un rapidement, le marché du travail y est donc beaucoup plus liquide. Il y a bien, à cet égard, un modèle américain et un modèle européen, auquel se rattache d'ailleurs la Grande-Bretagne. Le second trait est que parmi les pays européens, la France enregistre à une exception près les plus faibles taux de perte d'emploi et les plus faibles taux de sortie du chômage. Elle se présente donc comme l'autre extrême par rapport aux États-Unis : c'est un pays où le marché du travail est très peu liquide parce qu'il est difficile de sortir du chômage et qu'après avoir accédé à un emploi permanent, on a de bonnes chances de le conserver.

---

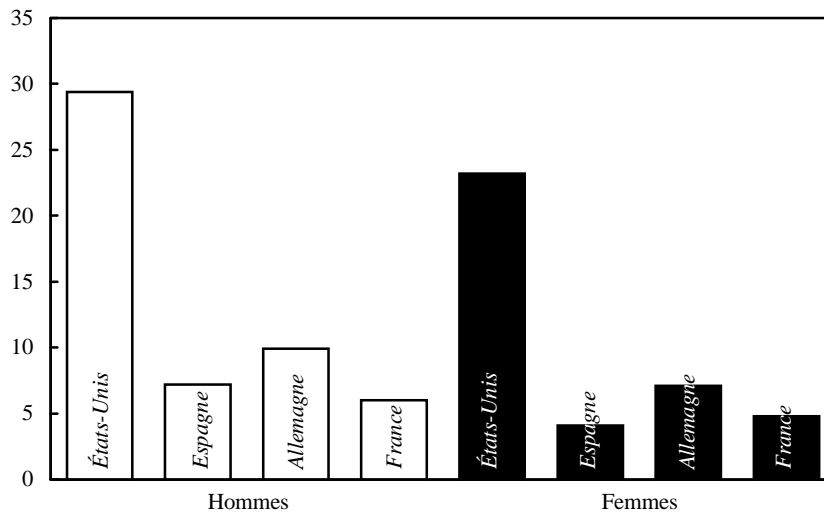
(129) Les travaux initiaux sur la France et les États-Unis sont ceux de Cohen, Lefranc et Saint-Paul (1997). Ils ont été complétés par Schmidt (2000) sur l'Allemagne, Burgess (2000) sur le Royaume-Uni et Saint-Paul (2000a, 2000b) sur l'Espagne.

**28. Flux sur le marché du travail en France, en Allemagne, en Espagne et aux États-Unis**

**a. Taux mensuel de perte d'emploi**



**b. Taux mensuel de sortie du chômage**



Sources : Cohen, Lefranc et Saint-Paul (1997), Schmidt (2000) et Saint-Paul (2000a).

Il ne faut pas tirer de ces observations des conclusions immédiates en termes de taux de chômage. Un même taux de chômage peut, à l'équilibre, résulter d'un taux de perte d'emploi et d'un taux de sortie du chômage l'un et l'autre élevés, ou au contraire d'un taux de perte d'emploi et d'un taux de sortie tous deux faibles<sup>(130)</sup>, de la même manière qu'une proportion identique de célibataires dans la population peut résulter d'un nombre élevé de séparations et d'appariements ou, au contraire, d'appariements plus durables allant de pair avec une plus grande difficulté à entrer dans la vie de couple. Il y a même, et cette analogie le suggère, une certaine cohérence interne de chacun de ces modèles polaires.

Les coûts et bénéfices d'un marché du travail plus fluide ou plus liquide doivent donc s'apprécier au regard d'un ensemble de critères, dont la productivité et la croissance. Cette analyse est complexe. Un marché insuffisamment liquide peut décourager l'innovation, parce qu'il augmente le coût de l'échec pour les salariés (en cas de faillite de l'entreprise, leurs carrières en seront durablement affectées) et les conduit donc à se détourner des entreprises ou des secteurs qui prennent des risques. Un marché excessivement liquide peut décourager les entreprises et les salariés de développer des compétences non transférables d'une firme à l'autre, et par là réduire l'investissement en capital humain. Il n'est donc pas possible de trancher de manière absolue<sup>(131)</sup>.

Trois points peuvent cependant être soulignés :

- un pays combinant stabilité de l'emploi et difficulté à y entrer est plus vulnérable à des chocs qu'un pays caractérisé par une grande fluidité du marché du travail. Supposons par exemple qu'un choc macroéconomique qui conduit les entreprises à réduire leurs effectifs, ou un choc technologique qui induit la contraction de certains secteurs d'activité, provoquent une hausse d'un point du taux de perte d'emploi. Toutes choses égales d'ailleurs, ce choc sera beaucoup plus facilement absorbé si la rotation entre emploi et chômage est intense que si elle ne l'est pas<sup>(132)</sup>. Les risques de dégradation de l'employabilité des chômeurs, et donc d'hystérèse, seront aussi moins grands. Ce raisonnement simple fournit une grille de lecture de ce qu'ont subi les économies européennes dans les vingt-cinq dernières années : leurs institutions étaient compatibles avec un chômage faible tant que les pertes d'emploi l'étaient aussi, mais n'ont pas permis d'absorber sans hausse du chômage les chocs macroéconomiques et technologiques qui se sont succédés à partir des années soixante-dix<sup>(133)</sup> ;

(130) La relation entre taux de perte d'emploi, taux de sortie et taux de chômage à l'équilibre est donnée dans l'encadré 3 du chapitre 2. Pour une comparaison entre deux pays identiques pour le taux de chômage mais opposés pour les flux d'entrée et de sortie, voir le travail de Blanchard et Portugal (2000) sur les États-Unis et le Portugal.

(131) Le Japon et les États-Unis offrent deux exemples polaires quant aux effets des conditions de fonctionnement du marché du travail sur l'innovation et la croissance.

(132) Dans les termes de l'encadré 3, une hausse d'un point de  $\lambda$  a un effet d'autant plus grand sur le chômage à l'équilibre que  $\theta$  est faible.

(133) Pour une réflexion sur le rôle respectif des chocs et des institutions du marché du travail dans le chômage européen, voir Blanchard (1999).

- l'intensité des flux d'entrée et de sortie peut avoir des effets incertains sur le *niveau* du chômage, mais elle affecte de manière non ambiguë sa *répartition*. Un pays où l'entrée dans l'emploi est difficile pénalise par définition les nouveaux entrants sur le marché du travail, c'est-à-dire les jeunes et les femmes qui reprennent une activité, à l'avantage de leurs aînés. Ceci est d'autant plus vrai en France que le risque de perte d'emploi est de surcroît concentré sur ces catégories. Cet état des choses peut donc être critiqué au regard de l'équité<sup>(134)</sup> ;
- à taux de perte d'emploi donné, améliorer le taux de sortie du chômage permet de réduire le taux de chômage. Pour reprendre l'analogie matrimoniale précédente, le taux de divorces étant donné, il est possible de réduire la fréquence du célibat en améliorant la qualité de l'appariement entre les partenaires potentiels, même si cela n'a aucune influence sur la durée de la relation elle-même.

Ces deux derniers points ouvrent sur des réflexions plus opérationnelles sur les jeunes et sur les mesures susceptibles d'améliorer la qualité du *matching*.

### Les jeunes

Il a été souligné plus haut que l'organisation du marché du travail français pénalise les vieux parce que leur probabilité de retrouver un emploi est extrêmement faible. À l'autre extrémité de la vie active, elle pénalise les jeunes parce que leur probabilité de perdre leur emploi est particulièrement forte : le taux de perte d'emploi est, selon les niveaux de diplôme, de trois à cinq fois plus fort pour les 16-24 ans que pour les âges médians. C'est une proportion sensiblement plus forte qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, analogue à celle qui s'observe en Espagne (mais avec une répartition différente entre les niveaux de qualification), mais plus faible qu'en Allemagne, sauf pour les personnes à faible niveau de formation pour lesquelles la France enregistre systématiquement le taux de perte d'emploi relatif le plus fort (tableau 17). En revanche, le taux de sortie du chômage n'est pas pour les jeunes particulièrement bas. Au contraire, il est un peu supérieur à celui des chômeurs d'âge médian.

Ces observations s'expliquent par des caractéristiques bien connues du marché du travail français : les jeunes entrent généralement dans l'emploi par des contrats à durée déterminée, et alternent souvent CDD, stages et périodes de chômage avant d'accéder à un contrat à durée indéterminée. Ils sont donc, mécaniquement, plus souvent au chômage ; ils sont également plus sensibles aux fluctuations de l'emploi. Premiers à subir les effets de sa contraction en période de récession, parce que dans un marché du travail peu liquide la hausse du taux de perte d'emploi et la baisse du taux d'embauche les affectent particulièrement, ils sont aussi les premiers bénéficiaires de sa reprise.

(134) Il n'est par ailleurs probablement pas sans effet sur le niveau du chômage, en raison de la dégradation de l'employabilité qu'induit un chômage de longue durée.

### 17. Taux de perte d'emploi des jeunes en France, en Allemagne, en Espagne et aux États-Unis

En %

	Niveau de formation	France	Allemagne	Espagne	États-Unis
<i>Hommes</i>					
16-24 ans (a)	Élevé	1,3	3,8	6,75	1,3
	Moyen	2,6	3,1	4,55	6,6
	Faible	3,2	2,6	5,55	10,9
25-49 ans (b)	Élevé	0,4	0,4	0,6	1,3
	Moyen	0,5	0,5	1,4	2
	Faible	0,7	0,9	1,95	5,4
Taux relatif (a/b)	Élevé	3,25	9,50	11,25	1,00
	Moyen	5,20	6,20	3,25	3,30
	Faible	4,57	2,89	2,85	2,02
<i>Femmes</i>					
16-24 ans (a)	Élevé	1,6	3	nd	1,9
	Moyen	2,3	1,8	nd	6,7
	Faible	3	2,4	nd	13,8
25-49 ans (b)	Élevé	0,5	1,7	nd	2
	Moyen	0,7	1,4	nd	2,9
	Faible	1	1,7	nd	5,6
Taux relatif (a/b)	Élevé	3,20	1,76	nd	0,95
	Moyen	3,29	1,29	nd	2,31
	Faible	3,00	1,41	nd	2,46

Sources : Cohen, Lefranc et Saint-Paul (1997) pour la France et les États-Unis ; Schmidt (2000) pour l'Allemagne ; Saint-Paul (2000a) pour l'Espagne. Dans le cas de l'Espagne, les chiffres indiqués correspondent à la moyenne des deux estimations de Saint-Paul.

Ces caractéristiques doivent être gardées à l'esprit lorsqu'on analyse les politiques de promotion de l'emploi des jeunes et les perspectives de leur évolution dans un contexte de retour au plein emploi. Si certains jeunes souffrent à l'évidence d'une difficulté d'accès à l'emploi, ce n'est pas une caractéristique générale, et seule la longueur de la période de croissance ralentie que la France a connue dans les années quatre-vingt-dix explique que le chômage des jeunes ait atteint des niveaux aussi élevés. *A contrario*, une amélioration durable de la situation du marché du travail devrait impliquer une poursuite de la baisse accélérée de ce chômage.

### *L'avenir des emplois jeunes*

Quelles conclusions faut-il en tirer pour l'avenir des emplois jeunes ? 190 000 postes avaient été pourvus à la fin de juin 2000 dans le cadre de ce programme, pour les deux tiers au bénéfice de jeunes précédemment au chômage, mais d'un niveau de formation plus élevé que la moyenne (80 % étaient au moins bacheliers, un peu plus de 40 % étaient d'un niveau supérieur ou égal à Bac + 2).

À son origine, ce programme répondait à un double objectif : remédier au chômage massif des jeunes et éviter la dégradation de leur employabilité, et susciter la création de nouveaux services, soit à caractère non marchand, soit potentiellement marchands mais dont la rentabilité ne pouvait se révéler qu'à long terme. Il les a atteints. Avec l'évolution du marché du travail, la convergence de ces deux objectifs, qui tenait au contexte particulier de la période où le programme a été conçu, ne va plus forcément de soi.

Deux évolutions en témoignent : d'une part, le taux de sortie du programme est relativement élevé et va croissant. Il est de l'ordre de 10 % six mois après l'embauche, 18 % au bout d'un an et 28 % au bout de deux ans, en dépit du fait que les contrats sont en principe de cinq ans<sup>(135)</sup>. Dans un marché du travail plus actif, une part des jeunes profite sans attendre des nouvelles opportunités qui s'ouvrent. D'autre part, une fraction des emplois créés, notamment dans les domaines de la communication, du développement local et de l'entretien du patrimoine, recrutent des jeunes de niveau de formation élevé qui sont sans doute attirés par la nature des métiers exercés. Il semble donc y avoir dissociation croissante entre deux fonctions de la puissance publique qui se rejoignaient dans le programme emplois jeunes : une fonction d'employeur en dernier ressort dans une situation de crise, dont l'utilité ira décroissant pour la population visée prise dans son ensemble mais subsistera pour les catégories les plus fragiles et les plus éloignées du marché du travail, et une fonction d'initiateur de nouveaux services, dont l'évaluation n'entre pas dans le champ de ce rapport.

Cette analyse plaide en faveur d'une évolution vers un ciblage progressivement plus précis de l'action publique sur l'aide à l'insertion des jeunes en difficulté professionnelle. Cet objectif est par nature assez éloigné de celui de développer de nouveaux services collectifs. Ceci n'exclut pas d'appuyer, sous des formes renouvelées, des collectivités et des associations engagées dans la fourniture de ces services, grâce auxquels une part des emplois jeunes créés depuis 1997 pourront être pérennisés.

---

(135) Calculs à partir de données de la DARES (2000a).

### *La question des CDD*

Les conditions d'emploi des jeunes posent la question des contrats à durée déterminée qui étaient il y a vingt ans une modalité marginale du contrat de travail, et ont presque dépassé les CDI chez les 20-25 ans<sup>(136)</sup>. Leur fréquence élevée est la raison principale pour laquelle les jeunes se caractérisent par des taux de perte d'emploi supérieurs à la moyenne, et il est régulièrement proposé de les réglementer plus sévèrement ou de les taxer, afin d'inciter les entreprises à recourir plus souvent aux CDI.

Deux interprétations des CDD sont possibles. Selon une première analyse, ils sont d'abord un moyen pour les entreprises de maintenir volontairement une partie de leurs salariés en situation de précarité. Selon la seconde, ils résultent de la nécessité dans laquelle sont les entreprises d'adapter leur volume de main d'œuvre aux fluctuations de leur activité. Sans que cela conduise à nier l'existence de situations du premier type, l'analyse des flux de main d'œuvre conduit plutôt à accrédi-ter la seconde explication. Dominique Goux (2000) montre en effet sur des données individuelles d'entreprises que le nombre de salariés de moins d'un an d'ancienneté (majoritairement sur CDD) varie en moyenne de 57 % d'un mois sur l'autre, alors que le nombre de salariés de plus d'un an d'ancienneté ne varie que de 8 %. Cette très grande variance du nombre de CDD – surtout dans les entreprises sujettes à de fortes variations d'effectifs – traduit bien leur rôle d'absorption des fluctuations, et elle est en cohérence avec les observations faites sur le taux de perte d'emploi des jeunes. Ceci suggère que les CDD remplissent une fonction économique et ne sont pas seulement un instrument dans la recherche d'un rapport de force favorable à l'employeur.

Le dualisme entre CDD et CDI ne doit par ailleurs pas être exagéré, et les CDD sont souvent une voie d'accès à l'emploi permanent<sup>(137)</sup>. Et surtout, plusieurs facteurs suggèrent que la situation pourrait s'améliorer. Dans le contexte d'un marché du travail plus tendu, la concurrence entre les entreprises pour attirer et conserver des salariés de qualité devrait se développer, avec pour conséquence une transformation plus facile des CDD en CDI. Les nouvelles modalités d'organisation du travail mises en place dans le cadre des trente-cinq heures permettent aux entreprises de substituer de la flexibilité interne (par la variation au cours de l'année du volume d'heures travaillées) à la flexibilité externe (par le recours aux CDD et à l'intérim). Ces dispositions sont donc favorables à une réduction de la précarité. Enfin, la croissance diminue pour l'entreprise le coût relatif des CDI par rapport aux CDD, parce qu'elle réduit la probabilité d'une séparation ultérieure, et donc son coût actualisé. Dans une perspective de retour au plein emploi, il faut donc s'attendre à un moindre recours aux CDD (de premiers signes en sont d'ailleurs apparus, qui ont été relevés au chapitre 1). Parallèlement,

(136) Selon Blanchard et Landier (2000), la proportion de CDD dans l'emploi des 20-25 ans est passée de 4,8 % en 1983 à 44 % en 1998.

(137) Voir sur ce point aussi le complément de Goux (2000).

leurs inconvénients diminuent sans doute aux yeux des jeunes demandeurs d'emploi avec la baisse du risque de chômage.

Rien ne dit cependant que cette modalité d'ajustement du volume d'emploi aux fluctuations de l'activité économique soit la meilleure possible. Elle est, d'abord, contestable du point de vue de l'équité entre les salariés. Elle comporte ensuite des effets pervers : pour une entreprise, recruter un nouveau CDD au terme d'un contrat présente l'avantage de conserver pour l'avenir l'option de pérenniser ou pas ce poste de travail, tandis que celui de transformer le contrat en CDI implique de subir un coût fixe si l'évolution de la demande conduit dans l'avenir à réduire le volume d'activité. Cela peut conduire l'entreprise à maintenir un volant de contrats à durée déterminée plus important que ne le justifierait la stricte adaptation à la conjoncture, et à sous-investir dans la formation de ces salariés dont la présence dans l'entreprise n'est pas durable, avec pour conséquence une perte de productivité<sup>(138)</sup>.

La question de savoir si la dualité CDD/CDI présente, en termes d'équité comme d'efficacité, le meilleur arbitrage entre flexibilité économique et protection de l'emploi reste posée. Elle méritera sans doute d'être réexaminée dans l'avenir à la lumière des effets de l'amélioration de l'emploi sur la structure des contrats salariaux, afin de déterminer si, la préférence sociale pour la protection de l'emploi étant considérée comme donnée, le poids de l'ajustement pourrait être mieux réparti entre les différentes catégories de salariés.

### **Matching et accompagnement du retour à l'emploi**

Dès lors que la rencontre entre offre et demande de travail se caractérise par de fortes frictions, la qualité des dispositifs destinés à la favoriser acquiert une grande importance.

Améliorer l'efficacité de l'appariement entre offre et demande de travail ne peut qu'avoir des effets positifs sur l'emploi (parce que cela réduit le temps de recherche), sur la productivité (parce qu'un meilleur appariement est source d'efficacité productive) et sur le bien-être des salariés (parce qu'ils peuvent ainsi trouver un emploi correspondant mieux à leurs aspirations). C'est pourquoi les pays européens consacrent des efforts croissants aux politiques actives du marché du travail et, en particulier, à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi. Dans ce contexte, les États membres de l'Union européenne sont convenus, dans le cadre des plans nationaux d'action pour l'emploi, de renforcer les efforts d'accompagnement des jeunes et des chômeurs de longue durée, et ils se sont fixé des objectifs quantitatifs.

Cette orientation est spécifiquement européenne. Aux États-Unis, le principe est celui d'une responsabilité individuelle des demandeurs d'emploi, qui ne disposent pas des services d'une agence publique de placement, et perdent rapidement (au bout de six mois) leurs droits à une indemnité chômage.

(138) Voir à ce propos Blanchard et Landier (2000).

En Europe, le principe d'une responsabilité de la collectivité (représentée par le service public de l'emploi) dans l'appui à la recherche et à l'insertion des demandeurs d'emploi fait partie du contrat social.

### *L'indemnisation du chômage*

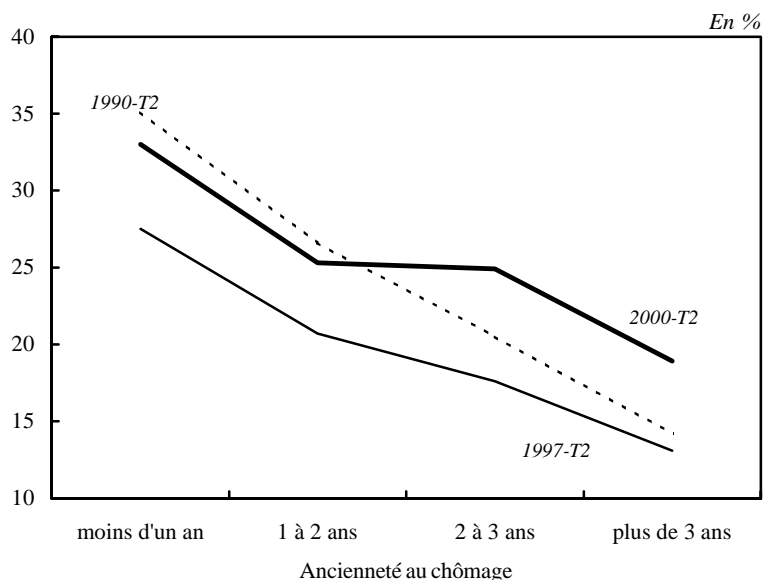
Dans ce cadre, la récente réforme de l'indemnisation du chômage a suscité un débat. Le système mis en place en 1993 se caractérisait par une forte sélectivité à l'entrée dans le dispositif d'indemnisation, et par une faible conditionnalité du maintien des prestations : les conditions d'accès au régime UNEDIC avaient été durcies, si bien que moins de la moitié des chômeurs sont indemnisés, mais le caractère effectif de la recherche d'emploi faisait en pratique rarement l'objet de vérifications régulières. En contrepartie, le régime était fortement dégressif : l'indemnité décroissait au fil du temps jusqu'à s'éteindre. Cette dégressivité inconditionnelle relevait ainsi plus d'une logique libérale à l'américaine que de l'affirmation d'une responsabilité réciproque du demandeur d'emploi et de la collectivité qui caractérise les systèmes en place dans les pays d'Europe du Nord, même si elle était évidemment très nettement moins rapide qu'aux États-Unis.

Lors des discussions entre partenaires sociaux sur le renouvellement de la convention d'assurance-chômage, le projet a été avancé de substituer à cette logique celle d'un système contractuel d'indemnisation conditionnelle, mais non dégressive pour les chômeurs pouvant attester d'efforts effectifs de recherche d'un emploi. La convention finalement conclue met effectivement fin à la dégressivité, mais n'institue pas de conditionnalité renforcée de l'indemnisation, au-delà du rappel des obligations des demandeurs d'emploi déjà inscrites dans le droit du travail.

L'équilibre ainsi trouvé est-il satisfaisant ou est-il souhaitable, puisque la dégressivité a été abandonnée, de développer l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et de soumettre plus étroitement le maintien de l'indemnisation à des conditions portant sur le caractère effectif de la recherche d'emploi et l'absence de refus à des offres correspondant aux qualifications et à l'expérience du chômeur ? La réponse à ces questions dépend du jugement porté d'une part sur l'influence de la durée du chômage sur la probabilité d'obtention d'un emploi, et d'autre part sur l'efficacité, pour l'incitation à la recherche d'emploi, d'un mécanisme associant accompagnement et conditionnalité.

Un fait est avéré : la probabilité de trouver un emploi décroît rapidement avec la durée du chômage. Ainsi que l'illustre le graphique 29, cette relation s'observe avec netteté quelle que soit la conjoncture. La courbe se déplace vers la droite en période de reprise de l'emploi, ce qui témoigne de l'effet des politiques macroéconomiques, mais elle est toujours décroissante en fonction de l'ancienneté dans le chômage (on peut seulement noter que sa pente s'est réduite entre 1990 et 2000, ce qui traduit bien l'effet, pour leurs bénéficiaires, des politiques de l'emploi, et l'amélioration correspondante de l'accès à l'emploi des chômeurs de longue durée qui a été notée au chapitre 1).

## 29. Taux de sortie trimestriels du chômage selon l'ancienneté



Source : DARES sur données ANPE.

Cependant l'interprétation de cette relation est plus incertaine : s'agit-il d'un effet propre de la durée passée au chômage sur l'employabilité des individus, ou d'un effet de sélection des catégories de chômeurs les plus employables, qui conduirait à mettre en évidence une relation apparente mais sans fondement microéconomique ?

Deux *surveys* de Denis Fougère (2000a et b) rassemblent ce que nous savons de ces questions. Ils mettent en évidence les points suivants :

- il existe un effet propre de la durée du chômage, qui subsiste après qu'il est tenu compte des caractéristiques des demandeurs d'emploi (âge, qualification, parcours antérieur) ;
- de manière générale, le chômage de longue durée accroît les risques de découragement (transition vers l'inactivité) et les risques ultérieurs de récurrence du chômage ;
- les politiques d'accompagnement individualisé des chômeurs sont préférables aux dispositifs ciblés sur certaines catégories de demandeurs d'emploi, parce que ces derniers tendent à stigmatiser leurs bénéficiaires aux yeux des futurs employeurs ;
- ces politiques d'accompagnement ont un effet positif, y compris sur les chômeurs de longue durée ;

- la sensibilité de la durée moyenne du chômage au montant de l'indemnité est faible, mais les *modalités* de l'indemnisation influent très significativement sur les probabilités de reprise d'emploi. Typiquement, on observe un accroissement marqué du taux de sortie du chômage au voisinage des seuils de dégressivité, lorsque ceux-ci sont marqués (comme avant 1992) ;
- les aides personnalisées à la recherche d'un emploi sont plus efficaces pour réduire la durée du chômage que le versement de primes au retour à l'emploi ;
- les quelques travaux disponibles sur les sanctions en cas d'absence de recherche active d'emploi concluent à leur efficacité pour réduire la durée du chômage, mais présentent des fragilités méthodologiques.

Ces éléments indiquent qu'il importe de ne pas laisser perdurer le chômage. L'arbitrage est toujours difficile, pour l'individu comme pour la collectivité qui doit gérer les incitations, parce que prendre un emploi implique fréquemment de renoncer à un en trouver un autre, dont les caractéristiques (métier, branche, localisation, rémunération) auraient mieux correspondu aux attentes du demandeur. L'expérience et l'analyse tendent à montrer qu'il vaut souvent mieux renoncer à trouver l'appariement souhaité plutôt que de prolonger la recherche, quitte évidemment à reprendre celle-ci, ultérieurement, à partir d'une expérience acquise dans l'emploi. Ils indiquent ensuite que les modalités de l'indemnisation du chômage et l'implication active des services de placement dans l'accompagnement de la recherche d'emploi peuvent avoir un effet sensible sur les taux de sortie du chômage, et donc sur les trajectoires ultérieures des demandeurs d'emploi, y compris pour des chômeurs de longue durée dont l'employabilité est réputée faible. C'est un encouragement à amplifier les efforts engagés avec le programme « nouveau départ », c'est-à-dire à développer, dans le cadre d'entretiens réguliers, le suivi individualisé de la démarche de recherche des demandeurs d'emploi. C'est aussi l'indication que la démarche d'individualisation retenue par la nouvelle convention UNEDIC, avec le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), va dans le bon sens.

Il est donc probable qu'un système d'accompagnement individualisé accessible à l'ensemble des demandeurs d'emplois, et fondé sur une démarche contractuelle impliquant à la fois le chômeur, l'assurance-chômage et le service public de l'emploi, sera plus efficace pour le retour au plein emploi que le système antérieur où l'incitation à la recherche d'emploi était fondée sur la seule dégressivité des allocations chômage. Il est probable aussi qu'il sera plus juste. Mais cela ne se vérifiera que si la réforme de l'indemnisation du chômage est l'occasion d'un gain d'efficacité réel du processus de mise en relation des offres et des demandes d'emploi, et si cet effort de *matching* peut de manière crédible prendre appui sur une conditionnalité effective de l'indemnisation. *A contrario*, une situation où se combinerait une indemnisation non dégressive, une faible efficacité du placement, et l'absence de conditionnalité effective, ne rapprocherait pas du plein emploi. Elle en éloignerait.

### *Disparités géographiques et mobilité*

Un autre déterminant des conditions de l'appariement entre offre et demande de travail est la mobilité géographique. Celle-ci est, en France, faible, pour des raisons qui tiennent aux préférences sociales et aux conditions d'accès aux services collectifs. Les Français sont, tout d'abord, attachés à leur région, comme le sont d'ailleurs beaucoup d'autres Européens. La vie sociale s'organise sur la base de relations nouées de longue date et non, comme aux États-Unis, par la fluidité des relations de voisinage. Il y a là un fait de société que l'économiste doit prendre comme une donnée.

La mobilité est ensuite d'autant moins facile qu'un certain nombre de services (logement social, crèche, école) ne sont pas fournis par le marché mais ont le caractère d'un service public, et sont souvent caractérisés par un rationnement quantitatif (crèche, logement social) ou qualitatif (école). Dans ces conditions, changer de résidence implique généralement de reprendre à zéro un ensemble de démarches administratives, et peut se traduire à court terme par une perte de bien-être. Il faut ajouter enfin que la faible fluidité du marché du travail rend difficile la recherche d'un nouvel emploi pour le conjoint.

La question qui se pose est de savoir s'il est possible de réduire ces obstacles à la mobilité géographique. Le gouvernement a pris des initiatives en ce sens avec la baisse des droits de mutation immobiliers, qui a simultanément réduit les coûts de transaction et amélioré la liquidité du marché du logement. C'est le type de mesure positive qui ne représente une contrainte pour personne, et peut avoir des effets positifs à moyen terme : on sait que taxer les transactions n'est pas la bonne manière de taxer le capital. Dans le même esprit, il serait souhaitable de réduire les obstacles à la mobilité des détenteurs de logement HLM en leur facilitant l'accès à un logement social en cas de déménagement pour cause professionnelle, et de susciter la création de guichets uniques pour l'accompagnement des démarches administratives des salariés en mobilité professionnelle.

### *Une nouvelle responsabilité pour la politique de l'emploi*

En définitive, le retour au plein emploi demande, et demandera de plus en plus, qu'à côté et dans certains cas en substitut des mécanismes classiques à vocation essentiellement assurantielle (l'indemnisation), et des dispositifs destinés à infléchir la demande de travail en faveur de telle ou telle grande catégorie de demandeurs d'emplois (ceux de la politique de l'emploi telle qu'elle s'est développée depuis dix ans), se mette en place une approche beaucoup plus fine et individualisée du marché du travail qui, par en combinant information, appui, formation, et incitation, se donne pour tâche de rapprocher offre et demande de travail, et d'aider à ce que leur appariement s'opère dans les meilleures conditions. Ces efforts ont été engagés. Ils devront certainement être considérablement amplifiés dans les années à venir, et impliquer l'ensemble des acteurs concernés : services publics, partenaires sociaux et entreprises. Le chapitre 5 reviendra sur ce que cela implique pour la politique de l'emploi.

TROISIÈME PARTIE

## **ORIENTATIONS**



## Pour le plein emploi

Il s'agit maintenant de rassembler les conclusions des analyses conduites dans les chapitres précédents pour, à la fois, esquisser une politique de retour au plein emploi, et énoncer quelques orientations concrètes. Pour cela, ce chapitre traite successivement du projet, de la stratégie, et des orientations de politique économique et sociale, avant de proposer quelques réflexions sur l'avenir de la politique de l'emploi.

### Le plein emploi : un projet d'avenir

Le plein emploi n'est ni un rêve ni un slogan. C'est un projet, celui-là même que les sociétés industrielles s'étaient donné au sortir de la Seconde Guerre mondiale, et, qu'au moins en Europe, elles ont ensuite laissé dépérir lorsqu'elles se sont trouvées aux prises avec les chocs extérieurs, l'inflation, et les restructurations. Sans doute l'expérience a-t-elle montré que ce projet s'était incarné dans un modèle économique et social trop rigide pour pouvoir résister aux grandes mutations du dernier quart de siècle. Mais les vicissitudes que nos sociétés et nos économies ont connues à l'occasion de ces mutations montrent tout autant que si les formes particulières qu'il avait revêtues sont bien mortes, le projet du plein emploi demeure indispensable aux sociétés démocratiques contemporaines : la société du travail reste notre horizon, le plein emploi est son contrat fondateur.

Redonner vie à ce projet, reconquérir le plein emploi faisait récemment encore figure d'utopie. L'objectif a progressivement retrouvé crédibilité à mesure que l'économie française faisait la preuve de sa capacité à créer des emplois. Il est réaliste : ni l'analyse économique, ni l'expérience internationale, y compris en Europe, n'étaient la thèse répandue selon laquelle les sociétés développées seraient condamnées au sous-emploi permanent. Mais il ne va pas de soi. Il relève d'un choix collectif, dont il faut énoncer les termes. Et il est ambitieux.

### Des résultats sans précédent

Il y a un peu plus de trois ans, le gouvernement issu des élections de juin 1997 a fait de l'emploi sa première priorité. Les résultats obtenus sont sans précédent : entre le début 1997 et la fin 2000, de l'ordre de 1 600 000 em-

plois auront été créés, soit 400 000 par an. C'est dix fois le rythme des vingt années antérieures, deux fois celui des années soixante ; l'année 2000 sera très probablement pour l'emploi la meilleure jamais enregistrée ; et les trois dernières années (2000, 1999 et 1998) figureront parmi les cinq meilleures performances du siècle.

Ces résultats réhabilitent la politique économique, qu'une longue impuissance avait discréditée. Ils démontrent qu'à l'encontre de nombreuses prédictions, la France n'était vouée ni à la croissance molle, ni au chômage de masse. Ils attestent de ce qu'il n'était nul besoin de mettre son économie en pénitence pour qu'elle retrouve le chemin de l'expansion. Ils témoignent de ce que peut produire un engagement résolu pour l'emploi, appuyé sur la mobilisation conjointe de la politique macroéconomique et de la politique de l'emploi. Ils invitent à aller plus loin et, ainsi que l'a proposé le Premier ministre en septembre 1999, à fixer l'objectif de reconquérir le plein emploi.

### **Création d'emplois et répartition**

Les reprises de l'emploi sont souvent l'occasion d'un réveil du débat social. Ce débat est nécessaire, car si l'emploi est un choix en faveur de la croissance, c'est aussi un choix de répartition des « fruits de la croissance ». Il faut donc examiner les effets sociaux des créations d'emplois de ces dernières années. Trois traits ressortent de cette analyse :

- la baisse du chômage a davantage bénéficié aux catégories les moins favorisées que par le passé. Au contraire de celle la fin des années quatre-vingt, la reprise en cours n'a pas simplement « écrémé » le marché du travail. Les femmes, les non diplômés, les chômeurs de longue durée en ont massivement bénéficié. La baisse du chômage ne s'est pas non plus accompagnée d'un accroissement des disparités géographiques ;

- le redressement de l'emploi a été à l'origine d'une forte augmentation du pouvoir d'achat de la masse salariale. Ce pouvoir d'achat – c'est-à-dire celui de l'ensemble des salariés, pris collectivement – a ainsi progressé de 3,5 % par an du deuxième trimestre 1997 au second semestre 2000, tandis qu'il avait stagné depuis le début de la décennie. Ces gains de pouvoir d'achat se sont accompagnés d'une progression du coût salarial sensiblement égale à celle de la productivité, ce qui est gage d'une croissance équilibrée ;

- les créations d'emplois ont eu des effets importants au-delà de leurs bénéficiaires directs. Le risque de licenciement a baissé, la fréquence du temps partiel contraint a diminué, l'emploi précaire plafonne, un marché du travail plus animé permet à de nombreux salariés – et notamment à ceux qui ont subi une déqualification à l'embauche au cours des années quatre-vingt-dix – de changer de poste ou d'entreprise.

Il ne faut donc pas opposer création d'emplois et amélioration de la situation des salariés. Aller au plein emploi n'implique pas de transformer des chômeurs pauvres en travailleurs pauvres. Cela ne consiste pas à partager

une masse donnée de travail et de revenu entre un nombre plus grand de personnes. Ce n'est pas encourager la précarité, ni faire travailler les vieux contre leur gré. Ce n'est pas promouvoir en France le modèle social des États-Unis. C'est au contraire l'une des meilleures manières de combattre la pauvreté, de créer du revenu salarial, d'améliorer la qualité des emplois, de recréer des carrières salariales. Beaucoup de phénomènes qui se sont répandus en France au cours des dix ou vingt dernières années (exclusion, précarité, insécurité professionnelle, temps partiel contraint) sont en bonne part liés à la combinaison d'une croissance faible et instable, d'une part, et d'un marché du travail en situation d'excès d'offre permanent, d'autre part. Le plein emploi n'effacera évidemment pas les conséquences des mutations structurelles qui font disparaître certaines catégories d'emplois, dévalorisent des qualifications et, de manière générale, affaiblissent le travail peu qualifié. Mais avec une croissance forte et dans un marché du travail plus tendu, les entreprises seront amenées à entrer en concurrence entre elles pour attirer et conserver des salariés de qualité. Dans un tel contexte, les politiques d'insertion, de formation et de promotion de la qualité de l'emploi, qui resteront bien entendu nécessaires, trouveront une efficacité accrue.

### **Un choix collectif**

Le plein emploi est ainsi autre chose qu'un objectif quantitatif. C'est un choix de répartition et, plus profondément, c'est celui de reconstruire le contrat social dans ce qui reste fondamentalement une société du travail. Non pas le restaurer, parce que le plein emploi de demain ne sera plus celui d'une société sans chômage, mais celui d'une société où le chômage ne durera pas. Mais le refonder, en recréant un équilibre entre les efforts demandés aux individus et les responsabilités de la collectivité, en restaurant l'égalité dans une de ses composantes fondamentales. Le plein emploi est donc avant tout un choix social.

C'est aussi une ambition économique. Parce que le coût du sous-emploi est considérable – directement, par la perte de production et de revenu qu'il implique, et indirectement, par la perturbation qu'il induit dans les choix de politique économique. Parce qu'une France qui aura vaincu le chômage saura mieux affronter les grands choix intertemporels qui l'attendent (en matière de retraites et d'environnement, par exemple). Et enfin parce qu'une société du plein emploi, où les aléas individuels n'emportent pas le risque de mise à l'écart durable, sera plus ouverte à l'innovation et au risque.

Il demeure que, comme tout choix collectif, la reconquête du plein emploi implique et impliquera de plus en plus des arbitrages. Ramener le chômage en dessous de 10 % demandait essentiellement de combiner politique macro-économique adroite et stimulation de la demande de travail. Aller au-delà demandera de plus en plus d'avoir recours à des mesures structurelles, de peser chaque décision à l'aune de sa contribution à l'objectif fixé, et de préférer la redistribution par l'emploi à d'autres formes de redistribution du

revenu. Un seuil sera un jour rejoint (5 % ? 4 % ?) où la société française pourra décider qu'elle n'est pas disposée à sacrifier d'autres objectifs sociaux pour réduire davantage le taux de chômage. Ce seuil est loin d'être atteint, et un taux de chômage de 5 % apparaît aujourd'hui comme un objectif d'étape raisonnable. Mais le fait même que le problème se pose suggère que l'objectif ne va pas totalement de soi, et qu'il y aurait avantage à ce qu'il fasse l'objet d'un choix collectif assumé, c'est-à-dire d'un débat social d'abord, d'un engagement politique renouvelé ensuite.

### **Un objectif ambitieux**

L'objectif d'atteindre le plein emploi d'ici la fin de la décennie est plus ambitieux que ne le suggèrent les projections usuelles, parce que l'amélioration de la situation de l'emploi s'accompagnera très probablement d'un relèvement substantiel des taux d'activité en début et en fin de vie active. Presque tous les pays qui ont résorbé leur chômage ont simultanément enregistré un tel relèvement. La France, où les taux d'activité en début et en fin de vie active sont particulièrement bas, ne devrait pas faire exception à la règle. La population active, qui dépasse d'ores et déjà les projections faites au milieu des années quatre-vingt-dix, pourrait donc continuer de croître d'ici 2010 au lieu de décliner. Le nombre d'actifs pourrait à cette date dépasser les projections usuelles de 800 000 voire, dans une hypothèse maximale, de 2 800 000 unités.

À rebours de ce que suggère une vision malthusienne, cette évolution ne doit pas être regardée comme un handicap. Car le plein emploi ne doit pas se définir par le seul taux de chômage. Tout indique que la France souffre encore d'un sous-emploi massif, bien au-delà des seuls chômeurs recensés, ce dont témoignent en particulier l'entrée tardive des jeunes dans la vie professionnelle, la chute précoce des taux d'activité après cinquante ans, ou l'ampleur du temps partiel contraint. La vraie mesure du succès n'est donc pas la seule réduction du chômage. Il faut que s'y joigne la résorption du sous-emploi latent. La politique économique doit prendre pour objectifs à la fois un « taux de chômage de plein emploi » inférieur à 5 % et la pleine activité.

Ceci change les perspectives : pour ramener le chômage en dessous de 5 % à l'horizon 2010, il suffirait selon les projections usuelles de créer 160 000 emplois par an ; la prise en compte des tendances récentes de l'activité conduit à relever ce seuil à 200 000 ; et si la baisse du chômage s'accompagnait d'un très fort relèvement des taux d'activité en début et en fin de vie active, le rythme requis pourrait monter jusqu'à 420 000, dont une part correspondant à une offre de travail à temps partiel.

Il faut donc retenir qu'atteindre l'objectif d'ici 2010 suppose le maintien d'un rythme élevé de création d'emplois : pour fixer les idées, au moins 300 000 emplois par an. C'est moins que les quelque 500 000 emplois attendus en 2000. Mais c'est plus d'une fois et demi la meilleure performance enregistrée dans le passé sur une période de dix ans.

## La stratégie du plein emploi

### Un nouveau paysage

Ce n'est pas en continuant sur une voie déjà tracée que pourra être atteint l'objectif qui vient d'être précisé. Des inflexions sont nécessaires car, par ses résultats mêmes, la politique engagée a progressivement transformé le paysage économique. Une situation caractérisée par l'insuffisance de la demande, et donc l'importance du chômage cyclique, fait progressivement place à un nouveau paysage, dont la coexistence d'un chômage encore massif et de difficultés de recrutement résume bien la complexité. D'autres adaptations seront nécessaires, à l'avenir, au fur et à mesure des progrès du redressement de l'emploi. Une bonne politique économique ne se définit pas par la constance dans l'usage des instruments, mais par une combinaison de stabilité des objectifs et de souplesse dans le recours aux instruments les mieux adaptés aux circonstances.

Pour affronter une situation changeante, la politique économique ne peut se fonder sur ce qui a fait son succès jusqu'à présent : pour résumer, la combinaison d'une sollicitation de la demande globale et d'une vigoureuse stimulation de la demande de travail, par le jeu de politiques comme la réduction du temps de travail, les emplois jeunes ou les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, au gré de ce qui a été appelé « l'enrichissement de la croissance en emplois ». Le pilotage macroéconomique va demander une adresse nouvelle, la stimulation de l'emploi va devoir emprunter d'autres voies, et il va falloir modifier le dosage entre instruments macroéconomiques et instruments structurels.

Il ne s'agit évidemment pas de basculer d'une « politique de la demande » à une « politique de l'offre ». D'abord parce que la politique économique de ces dernières années n'a pas négligé l'offre – en témoignent, par exemple, les efforts en faveur de l'innovation, ou le caractère temporaire de la surcharge d'impôt sur les sociétés décidée en 1997 – et celle des prochaines années ne devra pas négliger la demande – il faudra au contraire veiller à ce que son niveau permette de tirer tout le bénéfice des mesures structurelles. Mais surtout parce l'une des clefs du succès sera de dessiner entre l'une et l'autre une forme d'alliance au service de la croissance. Une politique d'offre, dont l'effet est d'une manière ou d'une autre de relever le niveau de la production potentielle, appelle pour être pleinement efficace un accompagnement par la demande, afin que le relèvement de l'offre *potentielle* se traduise en accroissement de la production *effective*. La politique de la demande reste donc d'actualité, elle pourra d'autant mieux favoriser l'expansion que le potentiel de croissance aura été relevé. Mais le *mix* entre l'une et l'autre va devoir être adapté, au fur et à mesure que la situation économique elle-même se transformera.

## La question du chômage structurel

La distinction entre chômage structurel et chômage cyclique est pertinente, à condition de bien cerner sa signification. Le taux de chômage structurel, qui n'est pas observable et n'est apprécié qu'avec une marge d'incertitude importante, ne doit pas être considéré comme un socle naturel incompressible. Il ne peut non plus être confondu avec le « taux de chômage de plein emploi ». Cette notion ne désigne qu'une frontière empiriquement floue entre le domaine d'efficacité des politiques macroéconomiques prises isolément, et celui dans lequel elles doivent aller de pair avec des politiques structurelles.

La plupart des évaluations disponibles du taux de chômage structurel, mesuré par le taux de chômage correspondant à une stabilité de l'inflation (NAIRU), le situent entre 8 et 10 %. Compte tenu des évolutions démographiques et macroéconomiques récentes, de l'effet attendu de diverses mesures de politique économique (allègements de cotisations sociales, politique active de l'emploi), et peut-être de l'union monétaire, il est permis de penser que le consensus des économètres est affecté d'un biais pessimiste, et qu'il est pertinent de retenir comme indication le bas de la fourchette (l'expérience américaine de ces dernières années montre d'ailleurs que les évaluations courantes du NAIRU peuvent être trompeuses).

Cependant l'évolution conjoncturelle tend à confirmer la réalité du problème. Le taux de chômage des salariés qualifiés décroît rapidement, même s'il se situe encore au-dessus du niveau de 1990, mais celui des moins qualifiés reste très élevé : il est inférieur à 5 % pour les hommes de niveau Bac + 2, mais de près de 20 % pour les femmes titulaires de niveau certificat d'études. Les difficultés de recrutement mesurées par les enquêtes sont aujourd'hui à un niveau comparable à celui de 1990, alors que le chômage reste plus élevé. Et si les salaires par tête n'augmentent guère, contrairement à la fin des années quatre-vingt-dix, c'est probablement en raison d'accords de modération salariale liés au passage aux trente-cinq heures, dont la durée est incertaine. Des marges d'adaptation existent, parce que les entreprises ont ces dernières années recruté des salariés surqualifiés, parce que les différentes catégories de travail sont partiellement substituables, parce que l'offre de qualifications répond progressivement à la demande, parce que dans un contexte de décreue du chômage, les effets d'hystérèse contribuent à réduire le chômage structurel. Mais elles ne doivent pas être surestimées. Au total, il serait imprudent de miser sur un NAIRU spontanément inférieur à 8 %. Cela ne signifie évidemment pas qu'il ne puisse pas être abaissé en dessous de ce seuil. Mais cela indique que pour y parvenir, il faudra avoir recours à des mesures à caractère structurel.

Par nature, les politiques qui agissent sur les structures mettent en jeu des délais d'action plus longs que les politiques de régulation de la demande. Elles sont en outre souvent longues à concevoir, et peuvent appeler une concertation qui est elle aussi consommatrice de temps. Cela implique de beaucoup anticiper pour que les instruments soient en place lorsque la né-

cessité s'en fait sentir. Il s'agit en quelque sorte d'une stratégie « sans regrets » : il y a peu d'inconvénients à être en avance, il y en a beaucoup à arriver trop tard.

### **Une croissance forte plutôt que riche en emplois**

Dans cette perspective, la priorité donnée à l'enrichissement du contenu en emplois de la croissance mérite d'être réexaminée. Depuis plusieurs années, la politique économique s'est attachée à ralentir la substitution du capital au travail en agissant sur le coût du travail non qualifié, et à stimuler la substitution entre hommes et heures en encourageant à la baisse de la durée du travail. Il s'agissait dans un cas comme dans l'autre de privilégier l'emploi au détriment de la productivité par tête – même si, et le point est important, cet arbitrage ne visait pas à ralentir la mise en œuvre du progrès technique, tel que le mesure la productivité globale des facteurs.

L'impact des mesures qui sont à l'origine de cette croissance riche en emplois va progressivement s'amenuiser, y compris pour la RTT dont l'impact maximal aura été atteint au cours de l'année 2000, et les gains de productivité par tête devraient progressivement se redresser au cours des années à venir. Cette évolution est naturelle. Elle ne doit pas être accélérée, car il importe de tirer tout le parti des mesures d'enrichissement du contenu en emplois de la croissance qui ont été mises en place. Mais elle ne doit pas non plus être contrariée. Il est en effet souhaitable de retrouver progressivement un rythme de productivité par tête plus soutenu, proche de la tendance de moyen terme de la productivité horaire (2 %), voire plus fort, si les transformations que connaît l'économie américaine gagnent l'Europe. Dans le cas contraire, en effet, on pourrait craindre que le NAIRU n'augmente du fait d'une discordance croissante entre évolution de la productivité et aspirations salariales.

Plutôt qu'une croissance riche en emplois parce que durablement fondée sur un ralentissement de la productivité, il faut donc, sur la lancée des performances récentes, viser pour le moyen terme une croissance forte, au moins égale à 3 % : c'est-à-dire probablement significativement plus élevée que celle de nos principaux partenaires de la zone euro, dont les perspectives démographiques sont moins favorables, et dont le chômage d'équilibre est, en raison de déséquilibres régionaux, probablement plus élevé.

### **Orientations pour le moyen terme**

L'enjeu essentiel du moyen terme est de créer les conditions nécessaires pour que l'économie se maintienne sur un rythme de croissance élevé et fortement créateur d'emplois. Pour cela, la politique économique devra articuler plusieurs volets :

- créer les conditions d'un écart de croissance positif en faveur de l'économie française ;

- construire par la coordination et le dialogue un *policy mix* adéquat au sein de la zone euro, sous le double aspect de l'équilibre politique monétaire / politiques budgétaires et de l'articulation politique macroéconomique / politiques structurelles ;
- favoriser l'activité et le retour sur le marché du travail de ceux qui s'en trouvent exclus ;
- maintenir les mesures de soutien à la demande de travail peu qualifié et en assurer l'efficacité ;
- améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Cette stratégie repose sur une forte complémentarité entre ses différentes composantes. Il faut en effet à la fois accroître le potentiel de croissance et créer les conditions pour que ce potentiel puisse être mobilisé ; accompagner la décrue du chômage par des mesures susceptibles de réduire sa composante structurelle, de manière suffisamment précoce pour que cette action puisse être prise en compte dans la politique monétaire de la Banque centrale européenne ; conduire une politique macroéconomique active, qui démultiplie l'efficacité des mesures de stimulation de l'offre et de réduction du chômage structurel (lesquelles, dans un contexte d'anémie macroéconomique, changent la composition du chômage mais n'affectent guère son niveau) ; valider par des créations d'emplois importantes un effort de promotion de l'activité ; obtenir que la politique macroéconomique prenne des risques pour la croissance et l'emploi, parce qu'elle peut prendre appui sur des transformations en profondeur de l'économie et du marché du travail. Il s'agit, en définitive, de mettre progressivement en régime de haute pression une économie qui ne semblait capable de fonctionner qu'en régime de basse pression.

### **Assurer une croissance forte**

Il faut s'habituer à l'idée, nouvelle, d'un écart de croissance positif en faveur de la France au sein de la zone euro. Rien n'impose qu'au sein de cette zone, les rythmes de croissance soient identiques. L'exemple des grandes fédérations, celui des régions françaises, l'expérience européenne elle-même montrent que des écarts persistants de croissance peuvent exister au sein d'une union monétaire. Mais le défi est d'importance : pour résumer, maintenir l'économie française en haut de l'éventail des croissances européennes, alors que le déficit de demande hérité des années quatre-vingt-dix aura été résorbé.

Cette croissance ne viendra pas d'une gestion autonome de la demande. Il serait en effet illusoire de s'y engager, alors que l'instrument monétaire a été mis en commun par les participants à l'union monétaire. La règle du jeu macroéconomique est désormais claire : c'est à la BCE qu'il revient de piloter la demande globale pour l'ensemble de la zone, et les gouvernements nationaux ne doivent, par rapport à cette référence, que procéder à des ajustements à la marge, en fonction de l'écart entre leur situation conjonctu-

relle et celle de la zone prise dans son ensemble. Ces ajustements peuvent être importants conjoncturellement, mais pas à moyen terme.

Pour croître plus vite que ses partenaires, l'économie française devra donc compter sur l'offre, c'est-à-dire sur l'amélioration qualitative de son insertion internationale, la formation et la recherche, l'innovation et l'investissement. L'union monétaire fournit pour une telle stratégie un contexte favorable, car au fur et à mesure des progrès de l'intégration, la demande (en tous cas celle des entreprises) sera de plus en plus homogène d'un pays à l'autre. Des innovations de produit ou des gains de compétitivité se traduiront donc plus rapidement par une accélération de la production. Mais pour réussir, cette orientation suppose le maintien d'un rendement du capital au moins égal à celui des autres pays de la zone euro, et elle a donc des implications fiscales : sauf à être totalement reporté sur les facteurs de production immobiliers, un écart de taxation du capital en défaveur de l'économie française serait un handicap important dans la recherche d'une croissance plus forte que celle de nos partenaires. La France a ainsi un intérêt objectif fort à la mise en place d'une coordination fiscale qui prévienne les risques d'une concurrence intra-européenne sur la fiscalité des facteurs mobiles. Elle doit d'autant plus veiller à sa compétitivité fiscale qu'elle a besoin de croître plus vite et d'investir davantage que ceux de ses partenaires dont la démographie est moins dynamique.

### Réussir le *policy mix* européen

Il revient à la politique économique européenne d'exploiter pleinement les marges de croissance non-inflationniste dont dispose l'économie de la zone euro, et celles que pourront dans les années à venir créer des politiques structurelles de stimulation de l'offre ou d'activation du marché du travail. À cet égard, la coordination européenne a encore beaucoup de progrès à faire pour que soient établies les conditions d'une croissance durable. Sur le plan macroéconomique, il apparaissait avant même la dégradation des termes de l'échange que les problèmes de coordination entre gouvernements n'étaient pas résolus et que le *policy mix* risquait de s'éloigner de l'orientation souhaitable pour la zone euro, c'est-à-dire de la combinaison d'une politique monétaire orientée vers l'expansion et de politiques budgétaires susceptibles de réduire le niveau de l'endettement public. Les réactions disparates qu'a suscité la hausse du pétrole n'ont fait que confirmer cette difficulté à définir des réponses communes à des chocs communs.

Quant à l'articulation entre politiques structurelles et politique monétaire, c'est-à-dire à ce qu'on peut appeler le second *policy mix*, elle présente les traits d'un « dilemme du prisonnier » : pour conduire une politique macroéconomique audacieuse, la banque centrale doit être assurée de la volonté qu'ont les gouvernements de mener des réformes structurelles débouchant sur une baisse du NAIRU, mais pour que les gouvernements entreprennent ces réformes et en endossent le coût politique, il faut qu'ils puissent es-

compter un accompagnement de la Banque centrale. Les gouvernements européens font, de plus, face à un problème d'action collective. La tâche est donc considérable. Mais l'enjeu l'est tout autant.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si le concept de NAIRU peut utilement être retenu pour structurer le dialogue entre autorités monétaires, gouvernements et partenaires sociaux. Il n'est pas le seul instrument possible, mais en dépit de ses limites et de l'incertitude qui l'entoure, il n'y en a sans doute pas de meilleur. Il importe en tout cas que se développe un dialogue structuré entre les différents acteurs de la politique économique européenne. Les institutions et procédures existantes en fournissent le cadre, reste à le mettre en œuvre.

### **Promouvoir l'activité**

Le choix de la pleine activité dérive de l'objectif du plein emploi. Il a, pour les années à venir, deux implications lourdes.

La première, que le vieillissement de la population rend urgente, est d'inverser la tendance à la baisse des taux d'activité en fin de vie active et de recréer un marché du travail pour les plus de cinquante ans. Longtemps, la France a entretenu un consensus malthusien, au gré duquel mettre les vieux travailleurs à l'écart était le moyen de mieux répartir un volume de travail donné. Cette politique budgétairement, économiquement et humainement coûteuse n'a que trop duré.

Il faut pour cela mettre un terme définitif aux subventions publiques à des politiques de mise à l'écart de travailleurs âgés. Trop d'entreprises continuent de sous-investir dans la formation de leurs salariés après un certain âge, pour ensuite constater que leur productivité s'est dégradée, et faire appel à la puissance publique afin qu'elle supporte le coût d'une gestion à courte vue. Ces subventions à des politiques d'entreprise contestables n'ont plus de raison d'être. Il faut ensuite intéresser les salariés eux-mêmes à la poursuite d'une activité : un aménagement du mode de calcul des pensions dans le sens d'une plus grande neutralité actuarielle réduirait les très fortes taxes implicites sur l'activité en fin de carrière, et contribuerait à valoriser la poursuite de l'activité. Il faut enfin mettre en œuvre strictement les dispositions qui bannissent les discriminations à l'égard des travailleurs âgés, et développer une politique active de promotion de l'emploi des plus de cinquante ans.

La seconde implication concerne les transitions entre inactivité et emploi. Cette question est prioritaire parce qu'il est aujourd'hui bien établi que le mode de calcul des prestations sous conditions de ressources pénalise fortement la reprise d'un emploi. Qu'un grand nombre de personnes surmontent cette barrière et quittent le RMI pour accepter des rémunérations horaires effectives cinq ou dix fois inférieures au SMIC ne dispense pas les responsables publics de s'interroger sur les signaux que leur adresse notre

système de prélèvements et de transferts. Reconstruire une société du travail, c'est faire en sorte que ces signaux privilégient l'activité. Œuvrer pour la justice sociale, c'est faire en sorte que l'impôt sur le travail des pauvres ne soit pas plus pénalisant que l'impôt sur le travail des riches.

Conscient du problème, le gouvernement a d'abord renforcé le dispositif d'intéressement pour les allocataires du RMI qui reprennent un emploi, puis il a aménagé la fiscalité et réformé les allocations logement. Il a enfin choisi d'instaurer un abattement dégressif de CSG, afin d'augmenter la rémunération relative du travail au niveau du SMIC. Positive, bien qu'elle ait pour effet pervers d'amplifier les phénomènes de trappe à bas salaires, cette mesure ne suffira sans doute pas à résoudre le problème. Elle laisse subsister des situations où la reprise d'un emploi à temps partiel procure un très faible gain de revenu. Les expériences étrangères suggèrent que l'instauration d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité pourrait avoir un effet puissant sur les comportements d'activité. Il aurait aussi des propriétés redistributives qui pourraient en faire un instrument utile de la politique fiscale.

Ces politiques de l'activité peuvent temporairement conduire à transformer du sous-emploi latent en sous-emploi déclaré et, donc, se traduire par une baisse moins rapide de la statistique du chômage. Cela peut apparaître comme un coût. C'est en réalité un progrès. : un chômeur est une personne à la recherche un emploi, et cela implique que la transition de l'inactivité vers l'emploi passe souvent par le chômage.

### **Encourager l'emploi des moins qualifiés**

Avec la reprise de l'emploi, le chômage des plus qualifiés, qui résultait essentiellement de la conjoncture macroéconomique, se résorbe rapidement. Le chômage des moins qualifiés se réduit aussi, mais l'écart entre les deux catégories demeure. Spontanément, l'économie française tend donc à retourner vers une situation duale qu'elle a déjà connue à la fin des années quatre-vingt : le plein emploi pour les plus qualifiés, et le maintien d'un sous-emploi élevé pour les moins qualifiés.

Les évaluations disponibles et l'expérience internationale indiquent que les difficultés d'emploi des moins qualifiés ont un caractère structurel. Elles ne sont pas près de se résorber sous l'effet de la démographie, car si l'effort éducatif conduit en France a été important, il a aussi été tardif. Il faut donc amplifier l'effort de formation professionnelle, mais aussi maintenir les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires en place, sans exclure de les amplifier dans l'avenir, et envisager la généralisation à terme des allègements actuellement conditionnés à la durée collective du travail. Cette politique a en effet montré son efficacité.

Il importe en outre de résoudre le problème que vont poser dans un avenir proche l'évolution prévisible du SMIC et de la garantie salariale instituée par la seconde loi RTT. En l'absence de décisions nouvelles, la dyna-

mique engagée et les dispositions fixées par la loi laissent attendre, à l'horizon 2005, une hausse du SMIC bien supérieure à ce qui pourra être gagé sur les gains de productivité et les allègements de cotisations sociales. Or il est avéré que les hausses du coût salarial au niveau du SMIC exercent un effet significatif et immédiat sur la probabilité de maintien dans l'emploi des salariés concernés. Il faut donc prévenir ce choc, en fixant comme point de départ de la garantie la valeur du SMIC la date de la baisse de la durée légale (ce qui, compte tenu des allègements programmés de CSG, continuerait de garantir des gains substantiels de pouvoir d'achat d'ici 2005), à défaut en étalant dans le temps le processus de rattrapage entre SMIC et garantie ou, éventuellement, en combinant l'une et l'autre solution.

S'agissant du marché du travail qualifié, la crainte d'une pénurie structurelle de cadres doit être relativisée, ne serait-ce qu'en raison du fait que les prix ont ici un rôle à jouer dans l'équilibre entre offre et demande. Il demeure qu'un assouplissement de la politique migratoire pourrait être exploré ; que l'État, qui se prépare à recruter massivement sur le marché du travail qualifié pour remplacer les départs en retraite, devra s'adapter à une situation de tension sur ce marché, c'est-à-dire à la fois étaler les recrutements dans le temps, recruter à des niveaux de diplôme moins élevés (pour former ensuite) et recruter moins ; et que la piste d'une extension de la progressivité des prélèvements sociaux pourrait être envisagée à l'avenir.

### **Améliorer le fonctionnement du marché du travail**

Le marché du travail français fonctionne mal : il n'existe pas pour les plus de cinquante ans, il fait porter les ajustements sur les jeunes, et malgré les progrès récents, il intègre mal ceux qui se sont éloignés de l'emploi. Dans un contexte de faiblesse de la demande, c'était essentiellement un enjeu d'équité. Dans un contexte de forte reprise de l'emploi, améliorer son fonctionnement devient un enjeu pour la croissance et la réduction du chômage. Il faut donc trouver les voies d'un meilleur appariement entre offreurs et demandeurs d'emploi, avec pour objectif premier d'enrayer les phénomènes cumulatifs liés au chômage de longue durée et, plus généralement, de réduire la durée du chômage. Cela passe par un accompagnement individualisé des chômeurs, dans le prolongement des programmes mis en place ces dernières années, appuyé sur une conditionnalité effective de l'indemnisation du chômage. Cela passe aussi par une réflexion sur les mesures susceptibles de réduire les obstacles à la mobilité géographique des salariés.

### **Implications pour la politique de l'emploi**

La politique de l'emploi est loin d'être le seul levier au service d'une stratégie pour l'emploi. Mais elle en est un volet important. Pour servir l'objectif du plein emploi, un certain nombre de ses priorités devront dans les années à venir être redéfinies.

## Les transformations de la politique de l'emploi

La politique de l'emploi n'est jamais univoque. Elle combine mesures passives (indemnisation du chômage et incitations au retrait d'activité) et politiques actives, elle tente d'atteindre plusieurs objectifs (stimuler la demande de travail, accompagner les demandeurs d'emploi, favoriser l'embauche de certaines catégories défavorisées) et joue sur une gamme d'instruments (subventions et exonérations à caractère ciblé ou général, aide à l'emploi non marchand ou à l'emploi marchand, dispositifs individualisés ou collectifs). Toute analyse de ses objectifs et de ses moyens est donc simplificatrice.

Ces réserves faites, plusieurs constats peuvent néanmoins être dégagés :

- les moyens consacrés à la politique de l'emploi ont été considérablement renforcés. La dépense pour l'emploi telle que la mesure la DARES représentait nettement moins de 1 % du PIB en 1970, 2,3 % en 1980, 3,4 % en 1990 et, si l'on y inclut les allègements de cotisations sociales, devrait dépasser 4,5 % en 2000<sup>(139)</sup>. Et au sein du budget de l'État, l'emploi est devenu le second poste de dépense, derrière l'Éducation nationale. La France s'est ainsi rapprochée des pays d'Europe du Nord qui consacrent de longue date un effort important à l'emploi ;

- au sein de cet ensemble, la part des dépenses passives était devenue prépondérante au cours des années quatre-vingt : elle en représentait plus des deux tiers, et plus des trois quarts si l'on exclut la formation professionnelle des salariés dont le classement en dépense pour l'emploi est discutable<sup>(140)</sup>. À la suite des réflexions conduites alors, l'accent a été fortement mis sur les dépenses actives au cours des années quatre-vingt-dix, et leur part dans le PIB est passée de 0,6 % en 1990 à 1 % en 1997<sup>(141)</sup>. Cette réorientation d'ampleur a fortement contribué au développement de l'emploi ;

- l'essentiel de l'effort des dix dernières années a porté sur deux postes : le soutien à l'emploi non marchand, en grande partie dans des collectivités territoriales ou des organismes à but non lucratif (CES, CEC, emplois jeunes) ; et surtout l'aide directe à la demande de travail, que celle-ci ait pris la forme d'exonérations de cotisations sociales ciblées (CIE, exonérations premier salarié, etc.) ou non ciblées (allègements temps partiel, exonérations bas salaires, allègements 35 heures). La structure de la dépense pour l'emploi s'est donc profondément modifiée (tableau 18).

(139) Il s'agit évidemment ici et dans tout ce qui suit d'un coût *ex ante*. Le coût *ex post* est plus faible dans la mesure où les dépenses actives stimulent l'emploi et induisent donc des recettes fiscales et sociales. C'est en particulier le cas pour les allègements de cotisations sociales.

(140) Elle relève plutôt d'un investissement des entreprises.

(141) Y compris les allègements de cotisations sociales.

## 18. Structure simplifiée des dépenses pour l'emploi

En milliards de francs et, entre parenthèses, en % du PIB

	1990	1997	1998	1999 <sup>(*)</sup>
Indemnisation du chômage	87,4 (1,32)	127,4 (1,55)	132,4 (1,55)	137 (1,6)
Incitation au retrait d'activité	37,1 (0,56)	29,1 (0,35)	28,3 (0,33)	26 (0,3)
Aides à l'emploi non marchand	4,5 (0,07)	20,0 (0,24)	26,2 (0,31)	34 (0,4)
Aides directes à la demande de travail marchand, dont :	14,6 (0,22)	92,7 (1,13)	91,2 (1,07)	85 (1,0)
• Promotion de l'emploi marchand	10,1 (0,15)	30,3 (0,37)	25,2 (0,30)	24 (0,3)
• Exonérations non compensées de cotisations sociales	1,0 (0,02)	10,6 (0,13)	11,2 (0,13)	12 (0,1)
• Maintien de l'emploi	3,5 (0,05)	3,8 (0,05)	3,7 (0,04)	4 (0,0)
• Exonérations bas salaires et RTT	0,0 (0,00)	48,0 (0,58)	51,1 (0,60)	46 (0,5)
Formation des demandeurs d'emplois	14,7 (0,22)	31,7 (0,39)	30,0 (0,35)	28 (0,3)
Fonctionnement du marché du travail	3,8 (0,06)	5,9 (0,07)	6,0 (0,07)	7 (0,1)
Autres	4,5 (0,07)	6,1 (0,07)	6,1 (0,07)	6 (0,1)
Total	162,1 (2,45)	292,8 (3,57)	294,0 (3,44)	290 (3,3)

*Notes* : Ce tableau, établi sur la base des données et des estimations de la DARES, ne reprend cependant pas exactement la définition correspondante de la dépense pour l'emploi, ni les classifications usuelles. Il exclut la formation professionnelle des salariés et inclut les allègements de cotisation employeurs gérés par le FOREC (allègements bas salaires et allègement RTT). La baisse des exonérations bas salaires et RTT en 1999 s'explique principalement par la proratisation des exonérations temps partiel et par des décalages comptables ; (\*) Estimation pour 1999.

*Source* : DARES.

Conforme dans ses grandes lignes aux orientations issues des réflexions conduites au début des années quatre-vingt-dix<sup>(142)</sup>, cette évolution s'est bien entendu accompagnée de variations dans l'usage des différents instruments. Mais cela ne doit pas occulter que la direction a été dans l'ensemble très constante et que cela a produit des effets positifs.

(142) Voir notamment les travaux conduits dans le cadre du Plan (Commissariat général du Plan, 1993).

## Perspectives pour les années à venir

De quelle manière cette politique devrait-elle évoluer au cours des années à venir dans la perspective du plein emploi ? Un certain nombre d'indications ont été données au fil des pages de ce rapport. La DARES a par ailleurs conduit un exercice prospectif appuyé sur une projection à dix ans de l'emploi et du marché du travail (DARES, 2000, complément D ci-après). Ces analyses conduisent aux perspectives suivantes :

- les mesures d'incitation au retrait d'activité et de dispense de recherche d'emploi, dont le niveau a déjà sensiblement baissé mais qui représentent encore 0,4 point de PIB et concernent près de 500 000 personnes, devront progressivement venir à extinction au fur et à mesure du départ en retraite de leurs bénéficiaires actuels ;

- les dispositifs de soutien à l'emploi non marchand (CES-CEC et emplois jeunes) touchaient quelques 500 000 personnes en fin 1999, pour un coût global de 34 milliards de francs. Ils vont prochainement plafonner avec la fin de la montée en régime des emplois jeunes. Pour l'avenir, le maintien en l'état de programmes qui correspondaient à une situation très particulière du marché du travail ne se justifie pas. Une partie des emplois jeunes, qui auront fait la preuve de leur utilité collective, devraient pouvoir être pérennisés à leur échéance, quitte à ce que l'État définisse avec les collectivités territoriales et les associations les modalités d'un soutien au développement des services correspondants. Mais ces actions ne relèveront plus de la politique de l'emploi. Pour le reste, les programmes d'emploi non marchand devront de plus en plus être centrés sur l'insertion des personnes défavorisées, ainsi que cela a commencé d'être fait en 1998 avec la loi de lutte contre l'exclusion. Numériquement, leur ampleur est appelée à décroître : la projection de la DARES fait l'hypothèse qu'ils ne concerneraient plus que 360 000 personnes fin 2005 (dont 130 000 emplois jeunes), et moins de 200 000 en 2010. En contrepartie, leur nature pourrait changer : la stricte dualité entre emplois jeunes à plein temps et CES à mi-temps a, par exemple, peu de justifications ;

- parmi les aides directes à la demande de travail, les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires représenteront à terme 105 milliards de francs (plus d'un point de PIB). En raison de la persistance d'un déséquilibre du marché du travail peu qualifié, ce rapport a plaidé pour leur maintien et, à terme, leur généralisation inconditionnelle à l'ensemble des entreprises (au lieu qu'ils restent conditionnés à une durée effective du travail). Cela signifie que l'ensemble de ces allègements devra être intégré dans le barème des cotisations sociales, et à ce titre relèvera davantage de la politique générale des prélèvements que de la politique de l'emploi ;

- les problèmes de la transition entre inactivité ou activité partielle et emploi vont devoir mobiliser l'attention des pouvoirs publics. Les mesures prises (développement de l'intéressement, réforme de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et des allocations logement), allègements de CSG vont dans le bon sens, mais il est permis de douter qu'elles soient suffisan-

tes. Ce rapport a plaidé pour l'instauration d'une formule de crédit d'impôt sur les revenus d'activité. Quoiqu'il en soit, ces dispositifs ne relèvent pas *stricto sensu* de la politique de l'emploi. Doit en revanche en relever le nécessaire renforcement des dispositifs de soutien à la transition entre non-emploi et emploi, qui devra accompagner le développement des incitations pécuniaires à l'activité ;

- l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi devrait de plus en plus avoir priorité sur les dispositifs ciblés sur certaines catégories de chômeurs, qui ont permis dans le passé d'éviter des phénomènes d'exclusion permanente du marché du travail mais, dans le contexte d'un marché du travail plus actif, auront de plus en plus l'inconvénient de stigmatiser leurs bénéficiaires aux yeux des employeurs. Favoriser un meilleur fonctionnement du marché du travail et notamment gagner en efficacité dans l'appariement de l'offre et de la demande de travail va devenir un enjeu de plus en plus important pour la politique publique. Les moyens humains et financiers qui y sont consacrés sont en France nettement plus faibles que chez certains de nos voisins, et devront certainement être augmentés. Les modalités de ce soutien sont également en débat, comme l'a montré la discussion sur le PARE. La mise en œuvre du PARE par les partenaires sociaux, notamment dans les bassins d'emplois les plus touchés par l'exclusion, aura donc valeur de test. Sur ce point comme sur d'autres, ouvrir la possibilité de procéder pour un temps déterminé à des expérimentations contrôlées dans certaines régions ou bassins d'emploi permettrait par ailleurs d'évaluer les alternatives et de dégager les formules les plus susceptibles d'allier dans les meilleures conditions efficacité et solidarité<sup>(143)</sup> ;

- l'amélioration de la qualité des emplois est un enjeu important. Ce rapport a plaidé que les pathologies liées à un déséquilibre massif sur le marché du travail entraînent pour beaucoup dans la dégradation de cette qualité, et que le retour vers une situation plus équilibrée avait déjà commencé de les résorber. Pour autant, il serait naïf de s'en tenir là. Sur les CDD, le temps partiel, les conditions de travail, il y a place pour des négociations sociales qui se donnent pour objectifs le développement d'emplois plus attractifs et la recherche des meilleurs moyens de concilier protection de l'emploi et adaptabilité aux aléas conjoncturels ;

- de manière générale, la formation professionnelle des salariés et des demandeurs d'emploi constitue un enjeu considérable. Ce rapport ne l'a pas étudié en détail, mais cela n'interdit pas de rappeler que la faible efficacité du système de formation professionnelle et la mauvaise distribution des efforts auprès des différentes catégories de salariés (notamment des moins qualifiés et des plus âgés) sont des handicaps importants pour le retour au plein emploi. La négociation interprofessionnelle qui doit prochainement s'ouvrir à ce sujet devra donc viser à compléter l'effort d'activation des dépenses en faveur de l'emploi.

(143) Voir sur ce point le complément de Denis Fougère (2000), qui rend compte d'expérimentations contrôlées pratiquées dans un certain nombre de pays étrangers. Il va de soi pour tirer les leçons de telles expériences, il importe qu'elles soient conduites dans des conditions permettant une évaluation méthodologiquement rigoureuse.

## Pour un redéploiement des moyens

Que suggèrent ces indications quant aux priorités de la politique de l'emploi et aux ressources qui devront lui être consacrées ? Qualitativement, son rôle va se modifier substantiellement. Dans un contexte de chômage de masse, elle a souvent eu pour tâche principale de gérer des dispositifs d'urgence dessinés à grands traits pour répondre aux besoins identifiés de différentes catégories de chômeurs. Elle va devoir prendre de plus en plus en compte la diversité des situations individuelles et des parcours professionnels, renforcer l'employabilité des personnes, aider à la rencontre de l'offre et de la demande de travail, accompagner les transitions, encourager les comportements actifs de recherche d'emploi. C'est une responsabilité nouvelle, très différente de celle qu'elle a assumée dans le passé, infiniment plus fine dans ses dispositifs et plus individualisée dans son application.

Quantitativement, il serait naturel qu'avec la décrue du chômage, le coût pour les finances publiques de la politique de l'emploi diminue. Ce sera le cas pour l'indemnisation du chômage, l'incitation au retrait d'activité et les programmes d'aide à l'emploi non marchand, qui représentent ensemble un peu plus de deux points de PIB et pourraient sans doute être ramenés en dessous d'un point à moyen terme. Les aides directes à la demande de travail vont continuer à augmenter avec la montée en charge de la RTT, pour atteindre un peu moins de deux points de PIB. Elles devront quant à elles être globalement maintenues. L'effort devra porter sur une troisième catégorie de dépenses, qui touchent à la formation et au fonctionnement du marché du travail, et plus généralement relèvent de l'intervention individualisée dont il vient d'être question. Leur masse est aujourd'hui sensiblement plus faible (un demi-point de PIB, trois quarts si l'on y inclut les allègements de CSG récemment décidés). Il sera nécessaire qu'une partie des ressources qui pourront être dégagées grâce à la décrue des dépenses passives et de l'aide à l'emploi non marchand puisse être progressivement dirigée vers le renforcement de cette troisième composante.

Pour rejoindre le plein emploi, la stratégie qui vient d'être esquissée devra nécessairement être mise en œuvre sur une longue durée, dans un contexte international dont on ne peut attendre qu'il soit stable. L'équilibre entre ses différentes composantes sera donc amené à varier au cours du temps, soit en réponse aux évolutions internes, soit en fonction des aléas internationaux. Deux exigences de méthodes s'imposent donc.

La première est que les grandes lignes de la stratégie soient stables et clairement comprises des différents acteurs. L'expérience des pays qui ont réussi à retrouver le plein emploi suggère en effet que la permanence des choix stratégiques est un facteur important du succès. C'est d'ailleurs naturel dans un domaine où l'information est très imparfaite et où les anticipations des entreprises et des salariés se modifient lentement.

La seconde, complémentaire, est que cette stratégie soit aussi partagée que possible. Car le retour au plein emploi ne se fera pas sous la seule impulsion du gouvernement. Il impliquera nécessairement une pluralité d'acteurs : français et européens, gouvernement et autorités monétaires, État et partenaires sociaux. Structurer le dialogue entre ces différents acteurs, former un consensus sur les grandes lignes de la stratégie, clarifier le partage des tâches, en un mot coordonner leurs actions, importe au plus haut point.

## Références bibliographiques

- Afsa C. (1999) : « L'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI », *Document de Travail de la DREES*, avril.
- Aglietta M. (1998) « Le capitalisme de demain », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, novembre.
- Aglietta M. et A. Brender (1984) : *Les métamorphoses de la société salariale*, Calmann-Lévy.
- Aglietta M. et Ch. de Boissieu (1998) : « La responsabilité de la future Banque centrale européenne » in *Coordination européenne des politiques économiques*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 5, La Documentation Française.
- Allain L. et B. Sédillot (1999) : « L'effet de l'Allocation parentale d'éducation sur l'activité des femmes » in *Egalité entre hommes et femmes : aspects économiques*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 15, La Documentation Française.
- Amar M. et X. Viney (2000) : « Recruter en 1999, des difficultés plus ou moins vives selon les métiers recherchés », *Premières synthèses, DARES* n° 2000-06.
- Artus P. et M. Kaabi (2000) : « À quel niveau se situe le NAIRU en France ? », *Flash Caisse des Dépôts et Consignations*, 11 février.
- Audenis C., J-Y. Fournier et C. Prost (2000a) : « Enrichissement de la croissance en emplois », *Note INSEE*, août.
- Audenis C., J-Y. Fournier et C. Prost (2000b) : « Scénario de moyen terme 2002-2005 », Complément C in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 30, La Documentation Française.
- Audric S., P. Givord et C. Prost (2000) : « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges », *Revue Économique*, vol. 51, n° 3, mai.
- Baldwin R. et R. Lyons (1994) : « Exchange Rate Hysteresis? Large versus Small Policy Misalignments », *European Economic Review*, 38, pp. 1-22.
- Barro R. et X. Sala-i-Martin (1995) : *Economic Growth*, McGraw-Hill.
- Beffa J-L., R. Boyer et J.-Ph. Touffut (1999) : « Les relations salariales en France : État, entreprises, marchés financiers », *Note de la Fondation Saint-Simon*, juin.
- Belorgey J-M. (2000) : *Minima sociaux, revenus d'activité et précarité*, Rapport d'un groupe de travail du Plan, La Documentation Française, mai.

- Beveridge W. (1944) : *Full Employment in a Free Society*, traduction française (1945) : *Du travail pour tous dans une société libre*, Domat-Montchrestien.
- Blanchard O. (1999) : « European Unemployment: The Role of Shocks and Institutions », *Baffi Lecture* (<http://web.mit.edu/blanchar/www/>).
- Blanchard O. et J-P. Fitoussi (1998) : *Croissance et chômage*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 4, La Documentation Française.
- Blanchard O. et L. Katz (1997) : « What Do We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n° 1, hiver.
- Blanchard O. et A. Landier (2000) : *The Perverse Effects of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France*, juin (<http://web.mit.edu/blanchar/www/>).
- Blanchard, O., et P. Portugal (2000) : *What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and US Labor Markets*, avril (<http://web.mit.edu/blanchar/www/>).
- Blöndel S. et S. Scarpetta (1998) : « The Retirement Decision in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Paper*, n° 202.
- Bontout O. (2000) : « L'Earned Income Tax Credit aux États-Unis », *DREES Études et Résultats*, n° 51, février.
- Bourguignon F. (1998) : *Fiscalité et redistribution*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 11, La Documentation Française.
- Bourguignon F. et D. Bureau (1999) : *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réformes*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 17, La Documentation Française.
- Bronde D., D. Guillemot, L. Lincot et P. Marioni (1996) : « La population active devrait encore augmenter pendant une dizaine d'années », *Économie et Statistique*, n° 300, pp. 13-38.
- Bruno M. et J. Sachs (1985) : *The Economics of Worldwide Stagflation*, Basil Blackwell.
- Burgess S. (2000) : « Le chômage au Royaume-Uni : une perspective dynamique », *Économie et Statistique*, n° 332-333.
- Calmfors L. et J. Driffill (1988) « Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, n° 6, pp. 16-31.
- Carnot N. et A. Quinet (2000) : L'enrichissement du contenu en emploi de la croissance : une tentative de clarification », Complément B in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 30, La Documentation Française.
- Cette G et H. Delessy (eds) (1997) : « Croissance potentielle et écart de PIB », *Économie Internationale*, n° 69, numéro spécial, premier trimestre.

- Cette G. (2000) : « Les 35 heures : quels effets et quels risques ? », Complément F in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 30, La Documentation Française.
- Chambaz Ch. et D. Lequet-Slama (2000) : « Le Working Family Tax Credit au Royaume-Uni », *DREES Études et Résultats*, n° 76, août.
- Charpin J-M. (1999) : *L'avenir de nos retraites*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française.
- Clark A. et A. Oswald (1999) : *Economic and Social Causes of Well-Being in Household Panel Data*, Mimeo.
- Coe D. et D. Snower (1997) : « Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform », *IMF Staff Papers*, n° 37.
- Cohen D., A. Lefranc et G. Saint-Paul (1997) : « French Unemployment: A Transatlantic Perspective », *Economic Policy*, 25, octobre.
- Cohen D. et M. Debonneuil (2000) : « L'économie de la nouvelle économie » in *Nouvelle économie*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 28, La Documentation Française.
- Cohen D. et P. Dupas (2000) : « Trajectoires comparées des chômeurs en France et aux États-Unis », *Économie et Statistique*, n° 332-333.
- Cohen E. et J-H. Lorenzi (2000) : Des politiques industrielles aux politiques de compétitivité en Europe » in *Politiques industrielles pour l'Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 26, La Documentation Française.
- Commissariat Général du Plan (1993) : *L'économie française en perspective*, Rapport de la Commission présidée par Jean-Michel Charpin, La Découverte/La Documentation Française.
- Commissariat Général du Plan (2000) : *Rapport sur les perspectives de la France*, juillet.
- Cornilleau G., D. Demailly, Ch. Gilles et J-P. Papin (2000) : « Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique », *DREES Études et Résultats*, n° 86, octobre.
- Cortes O., S. Jean et J. Pisani-Ferry (1999) : « Trade with Emerging Countries and the Labour Market: The French Case » in *Trade and Jobs in Europe: Much Ado about Nothing?*, Dewatripont, Sapir et Sekkat (eds), Oxford University Press.
- Cotis J-Ph., R. Méary et N. Sobczak (1998) : « Le chômage d'équilibre en France : une évaluation », *Revue Économique*, vol. 49, n° 3, mai.
- DARES (1996) : *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française.
- DARES (2000a) : « Les sorties du programme « nouveaux services emplois jeunes », *Premières Synthèses*, à paraître.
- DARES, Mission Analyse Économique (2000b) : « Marché du travail à l'horizon 2010 : une projection enrichie d'hypothèses en matière de durée du travail et de politique de l'emploi », Complément D in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 30, La Documentation Française.

- Davis S., J. Haltiwanger et S. Schub (1996) : *Job Creation and Destruction*, MIT Press.
- Demayly D. (1999) : « Les sorties du RMI : des motifs souvent multiples et imbriqués », *DREES Études et Résultats*, n° 16, mai.
- Direction de la Prévision (1998) : « Croissance potentielle et écart de PIB : quelques éléments d'évaluation », Annexe in *Croissance et chômage*, Rapport du CAE, n° 4, La Documentation Française.
- Doisy S. et M. Pauchet (2000) : « Allègements de charges et baisse ciblée de TVA : efficacité relative sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés », *Note Direction de la Prévision*, mai.
- Duhautois R. (1999) : « Evolution des flux d'emplois en France entre 1990 et 1996 : une étude empirique », *Document de Travail INSEE*, n° 9916, septembre.
- Elmeskov J., J. Martin et S. Scarpetta (1998) : « Key Lessons from Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences », *Swedish Economic Policy Review*, n° 5, pp. 205-252.
- Estrella A. et F. Mishkin (1998) : « Rethinking the Role of the NAIRU in Monetary Policy: Implications of Model Formulation and Uncertainty », *NBER Working Paper*, n° 6518, avril.
- Fabiani S. et R. Mestre (2000) : « Alternative Estimates of the NAIRU in the Euro Area: Estimates and Assessment », *European Central Bank Working Paper*, n° 17, mars.
- Fitoussi J-P. et O. Passet (2000) : « Réformes structurelles et politiques macroéconomiques : les enseignements des « modèles » de pays » in *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 23, La Documentation Française.
- Fougère D. (2000a) : « La durée du chômage en France » in *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 23, La Documentation Française.
- Fougère D. (2000b) : « Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi », Complément H in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 30, La Documentation Française.
- Freyssinet J. (2000) « La réduction du taux du chômage : les enseignements des expériences européennes » in *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Rapport du CAE, n° 23, La Documentation Française.
- Gauron A. (2000) : *Formation toute au long de la vie, une prospective économique*, Rapport du CAE, n° 22, La Documentation Française.
- Gautié J. et A. Gubian (2000) : « Réforme du RMI et marché du travail », *Droit Social*, n° 7-8, juillet-août.
- Gautié J. et E. Nauze-Fichet (2000) : « Déclassement sur le marché du travail et retour au plein emploi », Complément E in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 30, La Documentation Française.

- Gianella Ch. (1999) : « Une estimation de l'élasticité de l'emploi peu qualifié à son coût », *Document de Travail INSEE-DESE*, n° 9912 bis, décembre.
- Godino R. (1999) : « Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu » in *Pour une réforme du RMI*, R. Castel et al, *Note de la Fondation Saint-Simon*, février.
- Goldin Cl., et L. Katz (1999) : *The Return to Skill across the Twentieth Century United States*, Mimeo, mai.
- Goux D. (2000) : « La place des CDD et des CDI dans le fonctionnement du marché du travail », Complément G in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 30, La Documentation Française.
- Gravel N., C. Hagneré, N. Picard et A. Trannoy (2000) : *Formule de type ACR et retour à l'emploi*, Communication au colloque 'Working Poor en France', octobre.
- Gubian A. (2000) : « La réduction de la durée du travail à mi-parcours : premier bilan des effets sur l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 83, juillet.
- Hannoun (1998) : « Les produits intérieurs bruts régionaux entre 1982 et 1996 : croissance et fluctuations », *INSEE Première*, n° 616, novembre.
- Heyer E., H. Le Bihan et F. Lerais (1999) : « Relation de Phillips, boucle prix-salaire : une estimation par la méthode de Johansen », *Document de Travail de l'OFCE*, n° 99-01, avril.
- Hotz J. et J.-K. Scholz (2000) : *The Earned Income Tax Credit*, Communication à la conférence du NBER sur les 'Means-Tested Transfers', juillet.
- INSEE (2000) : « Perspectives de croissance à moyen terme de l'économie française », *Note INSEE*, août.
- INSEE-DP-DARES (1997) : *Bilan économique et social de la France, dossier préparatoire à la conférence nationale sur l'emploi, les salaires et le temps de travail*, La Documentation Française, octobre.
- INSEE-DP-DARES (1999) : « Les effets sur l'emploi des allègements de charges sur les bas salaires : quelques enseignements tirés des sources statistiques disponibles », *Note*, 29 mars.
- Irac D. (2000) : « Estimation of a Time-Varying NAIRU for France », *Notes d'Étude et de Recherche de la Banque de France*, n° 75, juillet.
- Jacquet P. et J. Pisani-Ferry (2000) « La coordination des politiques économiques dans la zone euro : bilan et propositions » in *Questions européennes*, Rapport du CAE, n° 27, La Documentation Française.
- Jean S. (1999) : *Commerce international et marché du travail*, Thèse de doctorat, Université Paris I.
- Jean S. (2000) : « Emploi : les enseignements de l'expérience néerlandaise », *Économie et Statistique*, n° 332- 333
- Katz L. (1999) : *Technological Change, Computerization, and the Wage Structure*, Mimeo.

- Katz L. et D. Autor (1999) : « Changes in the Wages Structure and Earnings Inequality » in *Handbook of Labor Economics*, Ashenfelter et Carl (eds), North Holland Press.
- Katz L. et A. Krueger (1999) : « The High-Pressure US Labor Market of the 1990s », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1.
- Kramarz F. et T. Philippon (2000) : *The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment*, Mimeo, février.
- Krugman P. (1989) : « Differences in Income Elasticities and Trends in Real Exchange Rates », *European Economic Review*, 33, p. 1031. Reproduit (1995) in *Currencies and Crises*, Krugman (ed.), MIT Press.
- L'Horty Y. (2000) : « Quand les hausses du SMIC réduisent le coût du travail », *Revue Économique*, vol. 51, n° 3, mai.
- L'Horty Y. et Ch. Rault (1999) : *Les causes du chômage en France : une réestimation du modèle WS-PS*, Mimeo.
- L'Horty Y. et A. Saint-Martin (1996) : « Pourquoi la France est-elle l'un des pays européens les plus touchés par le chômage ? », *Document de Travail du CSERC*, n° 9601.
- Laffargue J-P. (2000) : « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue Économique*, vol. 51, n° 3, mai.
- Laffargue J-P. et F. Thibault (2000) : « Un nouvel indicateur des tensions sur le marché du travail », *Économie et Statistique*, n° 331.
- Lagarenne C., C. Martinez et G. Talon (1999) : *Années validées pour la retraite : comparaison intergénérationnelle des profils d'accumulation*, Note pour le Groupe technique sur les retraites du Commissariat général du Plan, janvier.
- Laroque G et B. Salanié (1999) : « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et Statistique*, n° 328.
- Laroque G et B. Salanié (2000a) : « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331.
- Laroque G. et B. Salanié (2000b) : « Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi », *Document de Travail de la Direction des Études et des Synthèses Économiques*, n° G2000/11, INSEE, octobre.
- Layard R., S. Nickell et R. Jackmann (1991) : *Unemployment*, Oxford University Press
- Le Cacheux J. (2000) : « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe » in *Questions européennes*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 27, La Documentation Française.
- Lhommeau B. et L. Rioux (2000) : « Les trajectoires d'activité des allocataires du RMI de 1996 à 1998 », *DREES Études et Résultats*, n° 84, octobre.

- Loupias Cl. (2000) : « Taux de chômage corrigés du vieillissement », *Note Direction de la Prévision*.
- Malinvaud E. (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 9, La Documentation Française.
- Marchand O. et Cl. Thélot (1997) : *Le Travail en France, 1800-2000*, Nathan.
- Minc A. (1994) : *La France de l'an 2000*, Rapport au Premier ministre, Odile Jacob.
- Mahieu R., G. Mourre et T. Pellet (2000) : « Perspectives à moyen terme de l'emploi dans la fonction publique de l'État et conséquences sur le marché du travail », Complément I in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 30, La Documentation Française.
- Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie (1999) : *Politique économique 2000, rapport économique, social et financier associé au PLF 2000*, Economica.
- Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie (2000) : *Rapport économique, social et financier associé au PLF 2001*, Imprimerie nationale.
- Muet P-A. (1997) : « Déficit de croissance en Europe et défaut de coordination : une analyse rétrospective » in *La coordination des politiques économiques en Europe*, Conseil d'analyse économique, Rapports du CAE, n° 5, La Documentation Française.
- Mulgan G. (2000) : *Towards Full Employment: The UK Perspective*, Communication au séminaire franco-britannique sur l'emploi organisé par le Conseil d'Analyse Économique et le Policy Network, octobre.
- Nickell S. et J. van Ours (2000) : « The Netherlands and the United Kingdom: A European unemployment miracle ? », *Economic Policy*, n° 30, avril.
- Nickell S. et R. Layard (1999) : « Labor Market Institutions and Economic Performance » in *Handbook of Labor Economics*, Chapitre 46, vol. 3 Elsevier.
- OCDE (1990) : *Quelles politiques de l'emploi pour les années 90 ?*
- OCDE (2000) : *Étude économique sur la France*, OCDE.
- Olivennes D. (1994) : « La préférence française pour le chômage », *Note de la Fondation Saint Simon*, février.
- Passeron V. (2000) : « Impact des 35 heures sur l'emploi et les salaires », *Premières Synthèses*, à paraître.
- Pigou A. (1913) : *Unemployment*, William and Norgate.
- Piketty T. (1998) : « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie et Prévision*, n° 132-133, janvier-mars.

- Pissarides C. (2000) : *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press.
- Polanyi K. (1944) : *La grande transformation*, traduction française (1983), Gallimard.
- Richardson P. et al. (2000) : « The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment: Estimating a time Varying Nairu across 21 OECD Countries », *Document de Travail*, n° 250, juin.
- Rioux L. (2000) : « Les allocataires du RMI : une recherche d'emploi active mais qui débouche souvent sur un emploi aidé », *INSEE Première*, n° 720, juin.
- Saint-Paul G. (2000a) : « L'anatomie du chômage en Espagne : une comparaison avec la France et les Etats-Unis », *Économie et Statistique*, n° 332-333.
- Saint-Paul G. (2000b) : *Flexibility vs. Rigidity: Does Spain Have the Worst of Both Worlds?*, Mimeo, mars.
- Salanié B. (1999) : « Une maquette analytique de long terme du marché du travail », *Document de Travail INSEE-DESE*, n° 9912, décembre.
- Schmidt C. (2000) : « Emploi, chômage et non-activité : une analyse des transitions sur le marché du travail allemand », *Économie et Statistique*, n° 332-333.
- Sen A. (1997) : « Inequality, Unemployment and Contemporary Europe », *International Labour Review*, n° 2, été.
- Stiglitz J. (1997) : « Reflections on the Natural Rate Hypothesis », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 n° 1, hiver.
- Strauss-Kahn D. (1998a) : « Réflexions pour la gauche du XXI<sup>e</sup> siècle », *Notes de la Fondation Jean Jaurès*, n° 8, mai.
- Strauss-Kahn D. (1998b) : « La politique économique de la nouvelle gauche européenne », Intervention à l'occasion du XV<sup>e</sup> anniversaire du CEPR, Londres, traduction française in *Revue Française d'Économie*, n° 4/1998.
- Supiot A., et al. (1999) : *Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion.
- Weil Patrick (1997) : *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*, Rapport au Premier ministre, pp. 136-119.
- Wood A. (1994) : *North-South Trade, Employment, and Inequality*, Clarendon Press.
- Worswick G. (1988) : *Full Employment*, The New Palgrave.

## Membres du groupe de travail

***Olivier de Bandt***

Banque de France

***Gérard Belet***

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

***Laurence Boone***

OCDE

***Loïc Cadiou***

CEPII

***Gilbert Cette***

CAE

***Gérard Cornilleau***

DREES

***Denis Fougère***

INSEE-CREST

***Jérôme Gautié***

ENS et Université de Reims

***Gilles de la Gorce***

DREES

***Alain Gubian***

DARES

***Sylvie Hel-Thelier***

CAE

***Francis Kramarz***

INSEE-CREST

***Frédéric Lerais***

DARES

***Françoise Maurel***

INSEE

***Joël Maurice***

CAE

***Alain Quinet***

Direction de la Prévision

***Gilles Saint-Paul***

Université Pompeu Fabra

*Stefano Scarpetta*  
OCDE

*Jean-Luc Tavernier*  
Direction de la Prévision

*Xavier Timbeau*  
OFCE

**Autres experts ayant contribué aux travaux du groupe**

*Michel Amar*  
DARES

*Françoise Bouygard*  
DARES

*Geneviève Canceill*  
DARES

*Nicolas Carnot*  
Direction de la Prévision

*Vincent Champain*  
Direction du budget

*Charlotte Dennery*  
Direction du Budget

*Brigitte Dormont*  
Université Paris-X Nanterre

*Jean-Paul Épiter*  
Direction de la Prévision

*Christian Gianella*  
Direction de la Prévision

*Claude Giorno*  
OCDE

*Christine Gonzalez-Demichel*  
INSEE

*Dominique Goux*  
INSEE

*Peter Kraljic*  
Mc Kinsey & Cie

*Guy Laroque*  
INSEE

*Claire Loupias*  
Direction de la Prévision

*Emmanuelle Nauze-Fichet*  
INSEE

*Alain Trannoy*  
Université Paris-X Nanterre

## Personnalités rencontrées ou auditionnées dans le cadre de la mission

***Catherine Barbaroux***

Déléguée générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

***Michel Bernard***

Directeur général de l'ANPE

***Olivier Blanchard***

Professeur au Massachusetts Institute of Technology

***Alan Blinder***

Professeur à l'Université de Princeton

***Hans Borstlap***

Directeur général du ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi

***Bernard Brunhes***

Président de Bernard Brunhes Consultants

***Gary Burtless***

Senior Fellow à la Brookings Institution

***Antonio Cabral***

Directeur à la Direction générale ECFIN, Commission européenne

***Paul Champsaur***

Directeur général de l'INSEE

***Jean-Philippe Cotis***

Directeur de la Prévision, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

***Kees van Dijkhuisen***

Trésorier général du ministère néerlandais des Finances

***Henk Don***

Directeur du Bureau central du Plan néerlandais

***Roland Droitsch***

Vice-secrétaire adjoint pour la politique économique, Département du Travail (États-Unis)

***Mireille Elbaum***

Directrice de la DREES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

**Annie Fouquet**

Directrice de la DARES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

**Ad Geelhoed**

Secrétaire général du ministère néerlandais des Affaires générales

**Hervé Hannoun**

Sous-gouverneur de la Banque de France

avec *Jean-Pierre Patat* et *Marc-Olivier Strauss-Kahn*

**Lawrence Katz**

Professeur à l'Université Harvard

**Martin Kaufman**

Économiste au FMI

**Denis Kessler**

Vice-président du MEDEF

**Marvin Kusters**

Directeur des études de politique économique, *American Enterprise Institute*

**Robert Lawrence**

Membre du *Council of Economic Advisers* (États-Unis)

avec *Steven Braun*, Directeur de la prévision économique au CEA

**Richard Layard**

Professeur à la London School of Economics

**Alessandro Leipold**

Conseiller senior, FMI

**Jean-Christophe Le Duigou**

Secrétaire confédéral de la CGT

**John Martin**

Directeur de l'Éducation, de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales de l'OCDE

avec *Odile Sallard* et *Norman Bowers*

**Christian Noyer**

Vice-président de la Banque centrale européenne

avec *Philippe Moutot*, Directeur général adjoint.

**Jan Villem Oosterwijk**

Secrétaire général du ministère néerlandais des Affaires économiques

**Marie-Suzie Pingier et René Valladon**

Secrétaires confédéraux, confédération Force ouvrière

**Odile Quintin**

Directrice générale de l'Emploi et des Affaires sociales de la Commission européenne

**Stefano Scarpetta**

Économiste principal à la Direction des affaires économiques de l'OCDE

***Jan Schmidt***

Directeur à la Direction générale ECFIN, Commission européenne

***Lawrence Slifman***

Directeur adjoint pour les études économiques de la division recherche,  
Réserve fédérale (États-Unis)  
avec *Daniel Sichel*, Senior economist

***Charles Struckmeyer***

Directeur adjoint pour le marché du travail de la division recherche,  
Réserve fédérale (États-Unis)

***Jean-François Trogrlic***

Secrétaire national, confédération CFDT  
avec *Jacques Bass* et *Nicolas Théry*, secrétaires confédéraux

***David Wilcox***

Secrétaire adjoint pour la politique économique au département du Trésor  
(États-Unis)



## Commentaire

**Olivier Blanchard**

*Professeur au MIT (États-Unis)*

Ce rapport est excellent, et je pense qu'il fera date. Le sujet est important. Le traitement utilise de façon remarquable les développements théoriques et empiriques des dix ou vingt dernières années, pour en tirer les implications de politique économique qui s'imposent. Je suis en accord presque total avec ses conclusions. J'organiserai mes remarques en huit points. La plupart ne font qu'amplifier des conclusions du rapport.

### **Sur les résultats récents**

Vu la morosité qui dominait il y a seulement quelques années, les chiffres sur l'augmentation de l'emploi en France sont impressionnants : + 1,6 million d'emplois en quatre ans, contre un million de 1974 à 1996.

D'une certaine façon, le plus dur reste à faire. Jusqu'à maintenant, la certitude que le chômage était trop élevé, jointe à la quasi-certitude que le taux de chômage était nettement supérieur au taux d'équilibre, avait des implications simples pour la politique économique : plus forte était la croissance, mieux c'était. Sans avoir besoin de se poser trop de questions.

Aujourd'hui, il faut regarder plus loin, estimer plus précisément le taux d'emploi que l'on peut/veut obtenir, évaluer plus précisément le taux de chômage d'équilibre, prédire son évolution dans l'avenir, et quantifier les mesures à prendre pour arriver à bon terme. Ceci est beaucoup plus difficile.

### **Sur le taux de croissance requis pour arriver à un chômage de 5 % en 2005 ou en 2010**

Ce chiffre est un chiffre important, un chiffre de référence, qui affectera les débats et les ambitions. Je retiens essentiellement deux ordres de grandeur de ce rapport. Étant donné les hypothèses sur l'évolution probable de la participation, et une croissance de la productivité du travail de 2 % (le chiffre qui me paraît le plus raisonnable), le taux de croissance requis pour atteindre 5 % de chômage en 2010 (un objectif modeste) est de l'ordre de 3 % par an. Le taux de croissance nécessaire pour atteindre le même taux, mais en 2005 (un objectif ambitieux), et pour augmenter de façon volontariste la participation des plus jeunes et des plus âgés, est de 4,5 % par an. Ceci paraît donc être la fourchette que le gouvernement doit garder en tête. Moins de 3 % serait, de ce point de vue, un échec.

### **Deux conditions sont nécessaires pour y parvenir, soit à l'horizon 2005, soit à l'horizon 2010**

Le taux de chômage d'équilibre doit diminuer ; et le taux de chômage effectif doit suivre, au plus près. Je ferai à ce propos une parenthèse sémantique : pour moi, chômage d'équilibre et NAIRU sont des concepts identiques, et donc les deux termes sont synonymes. Une des caractéristiques du chômage d'équilibre est qu'il est compatible avec un taux d'inflation constant. L'estimation du NAIRU est un moyen d'estimer le taux de chômage d'équilibre sans avoir à en identifier tous les déterminants.

### **Sur le taux de chômage effectif**

L'évolution à horizon de quelques années du chômage effectif dépend essentiellement de la demande.

Celle-ci dépend en partie, et seulement en partie, des taux d'intérêt. Peut-on espérer que les taux d'intérêt seront appropriés ? L'objectif de la Banque centrale, à savoir un taux d'inflation stable, implique une politique monétaire orientée vers une évolution du taux de chômage, pour la zone euro, similaire à l'évolution du taux de chômage d'équilibre. Il serait utile de calculer ce que ceci implique, approximativement, comme taux de croissance moyen pour la zone euro.

Si ce chiffre se révèle inférieur à 3 % ceci implique-t-il que la croissance française sera insuffisante ? Pas nécessairement. La demande intérieure française peut être plus élevée que dans le reste de la zone euro. Et, en principe, si la différence entre taux de chômage et taux de chômage d'équilibre est plus grande en France que dans le reste de la zone euro, l'inflation sera plus faible qu'ailleurs, ce qui accroîtra la compétitivité des produits français. Vu les différentiels d'inflation que l'on peut anticiper, ce mécanisme me cependant paraît trop limité et trop lent pour avoir beaucoup d'importance.

## Sur le taux de chômage d'équilibre : les chocs

Comme je l'ai développé ailleurs, je vois le chômage d'équilibre comme étant déterminé à la fois par les chocs, par les institutions, et par leurs interactions. Exemples de chocs : une augmentation des taux d'intérêt ou un ralentissement du rythme de croissance de la productivité des facteurs. Exemples d'institutions : le système d'allocation chômage, les trappes fiscales.

L'évolution du taux de croissance de la productivité des facteurs en France est bien difficile à déchiffrer, peut être partiellement à cause des effets complexes des 35 heures. Mon analyse (ou plus exactement ma lecture des analyses des autres, par exemple celle de Jorgenson et Stiroh dans le dernier numéro des *Brookings Papers*)<sup>(1)</sup> de l'augmentation récente de la productivité américaine me fait penser que les mêmes mécanismes, peut-être pas à la même échelle, sont à l'œuvre en France, ou vont l'être. On peut donc s'attendre à une augmentation du taux de croissance de la productivité. Je partage l'opinion de Pisani-Ferry : ceci serait une très bonne nouvelle. Historiquement (et actuellement aux États-Unis), une augmentation du taux de croissance de la productivité induit une diminution du taux de chômage d'équilibre. Cette diminution n'est pas éternelle, mais elle peut durer longtemps. Et bien qu'elle nécessite une croissance plus élevée pour obtenir la même réduction du chômage, cette croissance peut se manifester spontanément. C'est le cas, là encore, aux États-Unis, où la réponse de l'investissement et de la consommation a été très forte, ce qui a conduit à une forte augmentation de la demande (d'où la thèse, apparemment paradoxale, d'Alan Greenspan qu'une augmentation du taux de croissance de la productivité peut être inflationniste).

Les taux d'intérêt ont considérablement baissé depuis le début des années quatre-vingt-dix, et ceci implique également une baisse du chômage d'équilibre (le mécanisme est le suivant : des taux d'intérêt plus bas incitent les entreprises à augmenter leur investissement. À salaire donné, et donc rapport travail-capital donné, cette augmentation du capital implique une augmentation proportionnelle de l'emploi). Ces effets sont lents, et ne sont pas encore totalement réalisés. Ceci est aussi une bonne nouvelle : de ce point de vue, le taux de chômage d'équilibre devrait encore diminuer un peu dans l'avenir.

Je rajouterai à cette liste un autre élément qui va dans le même sens. Comme le montre le graphique 25, la part des profits a beaucoup augmenté en France depuis le début des années quatre-vingt. Le fait est bien établi. La question est de savoir comment l'interpréter. C'est un sujet sur lequel j'ai récemment travaillé (Blanchard et Giavazzi, 2000)<sup>(2)</sup>. Ma conclusion est que l'on peut voir cette évolution comme le résultat d'un changement du rapport de forces entre travailleurs et entreprises, un changement qui a per-

(1) Jorgenson, D. et K. Stiroh (2000): « Raising the Speed Limit: US Economic Growth in the Information Age », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.

(2) Blanchard O. et F. Giavazzi (2000) : *The Macroeconomic Effects of Product and Labor Market Regulation and Deregulation*, Mimeo MIT (<http://web.mit.edu/blanchar>).

mis à ces dernières, à salaire donné, de réduire leurs effectifs (ou, de façon équivalente, à effectifs donnés, de réduire les salaires). L'effet de ce changement du rapport de forces a initialement été d'augmenter les profits, mais aussi d'augmenter le chômage (par rapport à ce qu'il aurait été). C'est ce qu'on a observé pendant les années quatre-vingt-dix. Les effets à moyen et long termes devraient être plus favorables à l'emploi, les profits amenant éventuellement à une augmentation plus rapide du capital, et par implication de l'emploi. Ceci aussi implique une diminution du chômage d'équilibre dans l'avenir.

Finalement, l'histoire nous a appris que la diminution du chômage amène, presque toujours, à une diminution du taux de chômage d'équilibre (selon une célèbre remarque de Robert Solow, empiriquement, le taux de chômage d'équilibre paraît toujours être égal au taux de chômage moyen des trois années précédentes...). Les mécanismes restent peu clairs (augmentation des efforts de recherche d'emplois par les chômeurs, etc.), mais la relation paraît suffisamment bien établie pour impliquer, elle aussi, que si le taux de chômage effectif diminue, le taux de chômage d'équilibre diminuera aussi, au moins partiellement.

### **Sur le taux de chômage d'équilibre : les institutions**

Si on laisse de côté les chocs, le taux de chômage d'équilibre dépend aussi des institutions : allocations chômage, SMIC, structure des négociations salariales, etc.

Les mécanismes sont complexes. Et jusqu'à maintenant, tant que le taux de chômage était supérieur à son taux d'équilibre, il n'était pas nécessaire de regarder à l'intérieur de la boîte. C'est maintenant nécessaire. Et le graphique le plus inquiétant du rapport est, à mon avis, le graphique 10, la version française de la courbe de Beveridge. Depuis le milieu des années soixante-dix, la courbe avait l'air de s'être constamment déplacée vers la droite : un taux de chômage de plus en plus élevé, pour un taux de difficulté de recrutement à peu près constant. Avec la diminution du chômage, on aurait pu espérer un déplacement de la courbe vers la gauche. Ce n'est pas du tout ce qu'on observe : on observe au contraire un mouvement le long d'une nouvelle relation de Beveridge, très loin à droite de la même relation dans les années soixante-dix. (Il est vrai que, curieusement, cette pression n'est pas reflétée dans les salaires. Mais je suis d'accord avec Pisani-Ferry pour penser qu'à cause de l'introduction des 35 heures, il est difficile de décrypter les évolutions salariales, et que la prudence est de mise).

Il y a trois interprétations possibles. Soit les mesures de difficulté de recrutement utilisées dans le graphique 10 sont peu représentatives, ou peu fiables, et la réalité est de fait plus rassurante. Soit il y a inadéquation de l'offre et de la demande de travail. Soit une grande partie des chômeurs n'est pas disposée à accepter un emploi.

Une remarque en passant : j'avais prévu qu'une évolution de ce type se produirait quand le chômage diminuerait. Mais, malheureusement, pas pour

les bonnes raisons... Mon analyse était basée sur l'idée d'hystérèse, c'est-à-dire sur l'idée que les chômeurs de longue durée risquaient d'être de fait quasiment inemployable. Dans le cas de la France, et pour le moment, cette prévision se révèle être simplement fautive. Comme le montre le tableau 3, la diminution du chômage de longue durée est similaire à celle du chômage en général (seuls les plus de 50 ans semblent exclus de la reprise). Ceci est une bonne nouvelle (mon impression est que ceci n'est pas vrai dans d'autres pays où le chômage a beaucoup diminué, comme les Pays-Bas ou l'Espagne). Il serait bon de la regarder de plus près. Qu'arrive-t-il aux chômeurs de longue durée après qu'ils ont repris un emploi – un emploi qui est souvent subventionné ? Obtiennent-ils un travail permanent ou retournent-ils au chômage ? Les données que nous avons ne nous permettent pas d'y répondre ; mais, à moyen terme, la question est importante.

Cette hypothèse éliminée, que nous reste-t-il ? Il serait bon d'aller plus loin dans l'analyse des effets de composition, de *mismatch*, par exemple de construire et de regarder la dispersion du taux de changement d'emploi par secteur (une des mesures traditionnelles de *mismatch*). Mais, et c'est, je crois, aussi l'opinion de Fiorella Padoa Schioppa Kostoris, une spécialiste de cette question, j'ai du mal à penser que ce puisse être la raison essentielle de ce déplacement considérable de la courbe. Ceci nous laisse la troisième hypothèse, et nous amène au problème des travailleurs non qualifiés, du RMI et des trappes fiscales.

### **Le problème des travailleurs non qualifiés**

Vu les chiffres, le rapport à raison de se concentrer sur le *conundrum* SMIC, subventions aux bas salaires, RMI et autres aides.

Il est utile, pour commencer, de faire un peu de microéconomie élémentaire, pimentée d'économie politique tout aussi élémentaire. Quand un gouvernement augmente le SMIC, les effets sont une augmentation du salaire et une diminution de l'emploi (je laisse de côté les complexités bien connues). Ceci provoque deux réactions. La première provient des entreprises qui, en accord avec ceux qui ont perdu leur emploi, demandent et obtiennent des subventions aux bas salaires. Ceci réduit l'effet du SMIC sur l'emploi. La seconde provient des chômeurs ou plus généralement des non-employés, qui demandent une garantie de revenu. D'où la création du RMI. Un RMI bien conçu implique un revenu inférieur à celui du travail, suffisamment bas pour ne pas détruire les incitations à prendre un emploi, suffisamment élevé pour permettre à ceux qui n'ont pas d'emploi de survivre. En pratique, les deux conditions sont rarement remplies pour tous : c'est la leçon du travail de Laroque et Salanié (1999)<sup>(3)</sup> : en France, dans beaucoup de cas, les incitations financières à reprendre un emploi sont très faibles.

(3) Laroque G et B. Salanié (1999) : « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Economie et Statistique*, n° 328.

Le résultat de ces évolutions est un système où beaucoup de chômeurs sont « volontaires », en ce sens qu'étant donné les règles, ils n'ont pas d'intérêt financier à travailler (Jean Pisani-Ferry a raison d'insister sur le fait qu'il n'y a pas de jugement de valeur, ni jugement des chômeurs, dans cette proposition. Vu le manque d'incitations, il est étonnant et encourageant que tant d'entre eux cherchent de fait un travail). Dans ce contexte, les réformes partielles sont insuffisantes. Par exemple, une diminution du SMIC, préconisée par certains, n'aura pas d'effet sur ceux qui n'avaient déjà pas intérêt à travailler au SMIC avant qu'il diminue... Les lignes directrices d'une bonne réforme sont claires : une forme ou une autre d'impôt négatif (que l'on appelle ça une allocation complémentaire de revenu, ou *working family tax credit* comme en Angleterre ; le concept est le même). Il est urgent d'agir, et d'agir de façon plus cohérente qu'on ne l'a fait jusqu'à maintenant. Sinon l'objectif d'un taux de chômage à 5 % ne sera pas atteint. L'inflation augmentera longtemps avant qu'on y arrive, et avec elle, les taux d'intérêt de la Banque centrale européenne, avec pour conséquence le ralentissement de la croissance.

### En guise de conclusion

La France peut retourner au plein emploi. Ceci nécessite une croissance soutenue, entre 3 et 4,5 % selon l'objectif. Cette croissance requiert à son tour que deux conditions soient satisfaites.

D'abord, que la demande soit suffisante. On peut raisonnablement l'espérer. Mais on peut difficilement le garantir : dans le cadre de l'euro, le gouvernement a peu de leviers. Un peu/beaucoup de chance sera nécessaire.

Des réformes structurelles, ensuite. L'une me paraît urgente, celle de la trappe fiscale associée à la reprise de l'emploi. Mais d'autres sont aussi importantes :

- une réforme du système d'allocation chômage. Un des drames humains et économiques de l'évolution du chômage en France ces vingt-cinq dernières années a été le chômage de longue durée. Il faut l'éviter dans l'avenir. La réforme proposée par le MEDEF et la CFDT va dans la bonne direction. Il en va de même pour l'exclusion des plus de 50 ans, un phénomène presque spécifiquement français ;
- la nature du marché de l'emploi en France n'est pas saine. La durée individuelle moyenne du chômage est trop longue, les flux d'entrée et de sortie trop bas. Sans vouloir aller jusqu'au modèle américain, il paraît désirable de réduire la durée du chômage, et d'augmenter les flux. Ceci implique en particulier de simplifier la législation sur la protection de l'emploi, et de donner plus de flexibilité aux entreprises.

Ces réformes sont moins urgentes, et leurs effets risquent d'être moins immédiats. Mais, à terme, elles sont essentielles. Les mesures destinées à améliorer l'éducation et la formation professionnelle, discutées dans le rapport, sont certainement importantes aussi. Mais plus pour la productivité et la croissance que pour le chômage.

## Commentaire

**Jean-Michel Charpin**

*Commissaire au Plan*

Le rapport préparé par Jean Pisani-Ferry est ambitieux. Il traite d'un spectre très large de questions. C'est légitime : les chemins du plein emploi sont divers, et aucun ne repose sur un choix unique de la collectivité nationale ou des pouvoirs publics. En conséquence, et aussi parce que je suis en profond accord avec l'approche et la quasi-totalité des analyses et conclusions de Jean Pisani-Ferry, mon commentaire sera partiel et sélectif.

### **L'arithmétique de la croissance et de l'emploi**

La première partie du rapport s'ouvre par la phrase suivante : « Il y a trois ans, la question du plein emploi ne se posait pas ». À la lettre, c'est vrai. Cependant, il y a trois ans, le Conseil d'Analyse Économique avait débattu d'un rapport d'Olivier Blanchard et Jean-Paul Fitoussi portant sur le thème « Croissance et chômage ». Ceux-ci avaient étudié les conditions d'une baisse de cinq points du taux de chômage en cinq ans, permettant de le ramener de 12,5 à 7,5 %. À l'époque, un tel objectif était considéré comme ambitieux. Pour résumer, les auteurs concluaient qu'il était possible d'atteindre cet objectif par une combinaison adaptée de politiques macroéconomiques et structurelles, et que la croissance nécessaire était de l'ordre de 3,6 à 3,8 % pendant cinq ans.

Si la problématique des auteurs avait recueilli un large accord, en revanche des discussions approfondies et controversées avaient eu lieu sur les chiffres. Edmond Malinvaud et Gilbert Cette avaient indiqué qu'ils aboutissaient plutôt à une croissance nécessaire de 4 %, voire plus, sur la période

pour atteindre l'objectif visé. L'INSEE et la Direction de la Prévision avaient présenté des scénarios décrivant des taux de croissance voisins de 3 %, mais qui ne permettaient pas, et de loin, de faire baisser le taux de chômage de 5 points. Pour être complet, on peut ajouter que Jean-Paul Fitoussi avait indiqué que, dans des conditions optimales de réussite, le passage à 35 heures pourrait permettre de ramener la fourchette 3,6-3,8 % à 3,2-3,4 %.

Aujourd'hui, l'on sait que depuis la mi-1997 le taux de chômage a très fortement baissé, sur un rythme moyen d'un point par an, conforme à la trajectoire visée par Olivier Blanchard et Jean-Paul Fitoussi, et que les créations nettes d'emplois ont été considérables. Ces performances remarquables ont été obtenues avec un taux de croissance annuel moyen du PIB qui se monte, dans les estimations actuelles, à 3,1 % de la mi-1997 à la mi-2000.

Ce taux de croissance est satisfaisant, notamment parce qu'il a dépassé celui de la zone euro et qu'il se situe en franche rupture par rapport à l'atonie de la période précédente. Mais il n'est pas exceptionnel, surtout pour une phase de reprise. Il est important de prendre la mesure du rôle majeur que le succès de la politique d'enrichissement de la croissance en emploi a joué dans les performances remarquables obtenues depuis la mi-1997 dans la création d'emplois et la lutte contre le chômage.

Jean Pisani-Ferry évalue à une fourchette de 300 000 à 400 000 créations nettes d'emplois par an à l'horizon 2010 le rythme nécessaire pour aller simultanément vers le plein emploi et la pleine activité, objectifs qu'il relie avec raison. Ceci correspond à un taux de croissance de l'emploi compris entre 1,2 et 1,6 % par an en moyenne, en retrait par rapport aux performances récentes. Il pense par ailleurs qu'il est probable que les gains de productivité par tête vont se redresser au cours des années à venir et que ce serait une erreur de s'en alarmer. À long terme, il a certainement raison : la politique d'enrichissement de la croissance en emploi a par nature un caractère temporaire et la perspective du vieillissement justifie une accélération des gains de productivité par tête.

Cependant, et sans donner à cette arithmétique une signification causale, il apparaît que l'abandon prématuré de cette politique, s'il devait se traduire par un retour rapide à un rythme de productivité par tête voisin de 2 %, placerait la barre très haut en termes de croissance nécessaire, sensiblement au-dessus des résultats obtenus depuis la mi-1997.

C'est pourquoi, d'une part, le maintien d'un rythme de croissance durable au moins égal à celui des années récentes est hautement souhaitable et doit être favorisé par les politiques macroéconomiques et structurelles, d'autre part, la politique d'enrichissement de la croissance en emploi devrait être poursuivie pendant quelques années encore, sans évidemment que ceci se traduise en quoi que ce soit par un freinage du progrès technique ou de la productivité globale des facteurs. La poursuite de cette politique est d'autant plus nécessaire que c'est maintenant que la réduction du chômage va entrer dans sa phase décisive. Suivant qu'elle permettra ou pas de faire revenir

vers l'emploi des personnes qui en ont été durablement écartées, elle ouvrira ou pas la voie du plein emploi.

### **Les incitations au retour à l'emploi**

Le rapport rappelle opportunément tant l'accumulation des arguments empiriques documentant la faiblesse des incitations financières au retour à l'emploi, que la réalité des comportements effectifs de reprise d'emploi, fondés sur une approche par les personnes concernées plus large que la seule prise en compte de la différence statique de revenu. Il démontre que les décisions récentes (taxe d'habitation, allocations logement, tranches basses de l'impôt sur le revenu, CSG) vont dans le bon sens, sans suffire à résoudre les problèmes posés, particulièrement quand est en cause une reprise d'emploi à mi-temps (voir le tableau 14). Il conclut que « la piste d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité reste attrayante en dépit des difficultés qu'elle soulève ».

Jean Pisani-Ferry est conscient des réserves que cette idée suscite dans des milieux divers. Au Commissariat général du Plan, nous avons mis en débat ce sujet dans le cadre de la commission de concertation réunie pour préparer le « Rapport sur les perspectives de la France » et avons constaté des oppositions marquées, exprimées par certaines organisations syndicales et certains experts. Il ne s'agit pas d'un problème de pédagogie : ces personnes avaient fort bien compris les données du problème.

Mon sentiment est que les objections fondées sur le risque pour le SMIC ou la création d'une trappe à bas salaires ne sont pas décisives, même si elles ne sont pas sans justification. J'approuve à cet égard totalement les arguments mis en avant par Jean Pisani-Ferry.

Le cœur du débat concerne le temps partiel. Il n'y a aucun doute qu'un dispositif de crédit d'impôt sur les revenus d'activité, par exemple l'allocation compensatrice de revenu proposée par Roger Godino, constitue, par rapport à la situation actuelle, une incitation au travail à temps partiel, principalement pour les personnes antérieurement chômeuses ou inactives, mais aussi, le cas échéant, pour des personnes qui travaillaient à temps plein.

Pendant longtemps, le temps partiel a eu « bonne réputation » et les politiques publiques ont cherché à encourager son extension, probablement à l'excès. Depuis quelques années, il fait l'objet de nombreuses critiques, notamment parce qu'il apparaît souvent contraint, au sens où les personnes concernées souhaiteraient travailler plus longtemps.

La question mérite un débat approfondi. Malgré les analyses récemment développées par Gilbert Cette, il n'y a pas sur ce sujet de choix collectif clair. En fonction des conditions de détermination de l'offre d'emplois par les entreprises, qui dépendent des caractéristiques de la demande de biens et surtout de services qui leur est adressée, du rôle des emplois à temps partiel dans les parcours de retour à l'emploi stable, des modalités qui pour-

raient permettre aux nombreux salariés à temps plein qui le souhaitent d'accéder au temps partiel, des objectifs de « qualité » des emplois que se fixe notre société, de la fonction attribuée au travail dans l'insertion, l'identité sociale et la dignité des personnes, il conviendrait de clarifier la place du temps partiel par rapport à la référence du temps plein, en prenant en compte les souhaits des salariés comme ceux des consommateurs.

### **La sécurisation des parcours professionnels**

La deuxième partie du rapport indique que « le plein emploi de demain ne sera cependant évidemment pas celui d'hier ». Elle cite notamment le rapport Belorgey pour affirmer que la priorité est de sécuriser les parcours professionnels des individus, tout au long de leur cycle de vie active, en leur permettant d'alterner périodes d'emploi, de formation et de congés, sans encourir le risque d'être écarté durablement du marché du travail.

Cette analyse est fondamentale. Dans un environnement de plus en plus mouvant, la capacité des entreprises à saisir les opportunités et à s'adapter à une demande diversifiée et évolutive détermine largement leur contribution à la croissance, à l'emploi et à l'augmentation des revenus. Les travailleurs se trouvent dès lors en face d'opportunités nouvelles, mais aussi de risques croissants. Dans ces conditions, la tentation de figer les situations est non seulement illusoire mais contreproductive. Elle peut détériorer les performances de croissance. Dans un certain nombre de cas, elle ne correspond pas aux aspirations des actifs : certains professionnels préfèrent des conditions d'emploi plus mobiles mais plus autonomes et plus rémunératrices. C'est pourquoi il faut rechercher dans la sécurisation des parcours professionnels, avec une vision dynamique, le moyen de répondre aux légitimes aspirations de sécurité.

Le chapitre 4 du rapport est à cet égard quelque peu décevant. C'est principalement du retour au plein emploi lui-même et d'une amélioration du fonctionnement du marché du travail qu'est attendue la réponse à ces aspirations. Par exemple, la discussion de l'arbitrage entre contrats à durée indéterminée (CDI) et contrats à durée déterminée (CDD) est posée en termes classiques, sans qu'intervienne la question de l'organisation des transitions entre deux contrats. Or, dans notre société en mutation permanente, il va falloir porter une attention croissante à l'ensemble des transitions. Bien organisées, elles peuvent déboucher sur des perspectives positives et permettre d'éviter les attentes déstabilisantes et déqualifiantes, ainsi que les risques de mise à l'écart.

La prise en compte de l'objectif de sécurisation des parcours professionnels aurait pu conduire à ouvrir de larges chantiers de réflexion et de réforme, concernant la protection sociale, afin notamment de moins pénaliser les parcours hachés pour l'indemnisation du chômage et les droits à retraite, le droit du travail, avec la perspective de droits liés à l'activité professionnelle et pas seulement à l'emploi, et la formation continue, pour déboucher sur un droit individuel, transférable et collectivement garanti.

## Commentaire

**Edmond Malinvaud**

*Professeur Honoraire au Collège de France*

C'est un remarquable travail de réflexion, d'analyse et de proposition que Jean Pisani-Ferry présente. Conscient de l'importance que revêt pour notre avenir social et économique la réalisation du plein emploi durant la décennie qui commence, il a le souci de bien préciser l'objectif, d'en exhiber les difficultés principales et d'examiner de près les modalités des politiques qu'il estime les plus adéquates pour y faire face. Le texte est didactique, ainsi que nourri d'une excellente documentation, ce qui s'impose pour un objectif dont l'analyse est complexe. Cependant le risque existe que le texte soit mal compris, justement en raison de la complexité des analyses.

En simplifiant à l'extrême je peux distinguer deux grands sujets. Le premier, traité dans les trois premiers chapitres, s'adresse aux macroéconomistes, le second concerne les réformes du marché du travail et de la protection sociale qui seraient requises pour garantir à terme le plein emploi. La complémentarité entre ces deux sujets repose sur un diagnostic initial qui peut être formulé comme suit : attention, la croissance de l'emploi est entrée dans une zone dangereuse, où poursuivre la route vers le plein emploi va exiger d'une part de l'adresse macroéconomique, d'autre part des réformes structurelles, dont certaines déjà engagées mais à poursuivre. La stratégie macroéconomique va être délicate, non seulement pour naviguer entre les deux écueils de l'inflation et de la dépression, mais aussi pour articuler politique monétaire, politiques budgétaires et politiques structurelles dans l'Union européenne. Les réformes structurelles doivent réussir à ce que notre pays :

- instaure un système plus incitatif au travail ;

- garantisse un meilleur équilibre des offres et des demandes de travail par niveaux de qualification ;
- révisé certaines modalités de fonctionnement de son marché du travail.

Ce commentaire va surtout traiter de divers points qui sont examinés dans l'étude de Jean Pisani-Ferry et à la discussion desquels je pourrais être susceptible d'apporter d'utiles nuances ou compléments. Mais il va commencer par une question de méthode sur laquelle je crois être en désaccord avec Pisani-Ferry, comme avec la plupart de ceux qui ont étudié les politiques structurelles de l'emploi au cours des deux dernières décennies. En pratique, ce désaccord pourrait être considéré comme secondaire, car il ne remet en question aucune des analyses substantielles de l'étude. En prétendant que nous n'avons aucune mesure fiable du « taux de chômage structurel », je prive cependant l'étude en question, et bien d'autres, d'une référence sur laquelle elles ont occasionnellement pris appui mais que j'estime illusoire.

### **À propos du soi-disant taux de chômage structurel**

Au titre de l'analyse des enjeux macroéconomiques, le chapitre 3 pose la question tout à fait pertinente de savoir si la croissance forte et riche en emplois, que nous connaissons depuis quelques années, est durablement soutenable. Mais pour y répondre, l'auteur passe par un détour, celui du taux de chômage structurel français. L'intention est alors de localiser « la frontière entre le domaine d'efficacité des politiques macroéconomiques prises isolément, et celui dans lequel elles doivent aller de pair avec les politiques structurelles » (expression reprise du début de la sous-section « la question du chômage structurel » dans le chapitre 5).

Il serait commode en effet de savoir précisément où se situe cette frontière, car alors nous verrions si le taux de chômage actuel est encore largement au-dessus, ou dangereusement proche, du taux de chômage structurel, voire déjà en dessous : dans le premier cas, mais non dans le second, nous pourrions encore pendant quelque temps faire confiance à l'efficacité des seules politiques macroéconomiques sans avoir à nous inquiéter de l'efficacité des réformes structurelles déjà faites ou à venir. Or il me paraît totalement illusoire d'espérer disposer d'une mesure, même approximative, du taux de chômage structurel qui puisse jouer notamment ce rôle.

La référence au taux de chômage structurel est en vogue ailleurs. Particulièrement à l'OCDE, où elle sert à juger l'efficacité qu'auraient eue les politiques structurelles adoptées par les divers pays, plus en moins en conformité avec la stratégie de l'emploi déterminée par l'organisme : la variation du taux de chômage structurel de chaque pays durant les années quatre-vingt-dix serait en l'occurrence l'indicateur pertinent (OCDE, 1999). Le niveau de 10,4 % se serait appliqué en 1998 pour la France, venant de 9,0 % en 1990.

Examinant de près le document de l'OCDE (dans sa version anglaise, la seule dont je disposais), j'ai cru percevoir que la mesure du taux de chômage structurel avait été longuement discutée à l'intérieur de l'organisme. Cela apparaît dans le long texte de l'encadré 1.1 (p. 18 de la publication). Dans ce texte, je déduis quant à moi que le taux de chômage structurel, version OCDE, ne peut guère servir à juger de l'efficacité des politiques structurelles, car il diffère peu de toute autre mesure du taux de chômage observé, après lissage pour éliminer les fluctuations à court terme. La dénomination de taux de chômage structurel ne peut qu'introduire de la confusion. Lisons en effet ce que l'encadré dit de la mesure et des raisons pour lui donner la dénomination en cause.

« Structural unemployment is proxied by the OECD Secretariat time-series estimates of the non-accelerating-wage rate of unemployment (NAWRU)... [This] is a short-term concept. It indicates the rate of unemployment that, in a given year and based on the actual history of unemployment, would be associated with constant wage inflation... While the long-run equilibrium rate of unemployment is largely determined by structural factors... the NAWRU may deviate from it when labour markets are affected by macroeconomic shocks ». À ce point un renvoi stipule : « In the context of the structural policy recommendations of the *OECD Jobs strategy*, estimates of the long-run equilibrium rate of unemployment might, in principle, be more appropriate compared with the NAWRU. However, these estimates are difficult to obtain... ». Le lecteur doit conclure que le NAWRU n'est pas une mesure fiable pour savoir ce que sont les effets à long terme des politiques structurelles.

Avant de répondre à la question de savoir si une croissance forte et riche en emplois sera longtemps soutenable en France, Pisani-Ferry consacre près de dix pages à élucider la nature de notre chômage. Ce long texte mérite une lecture attentive : l'auteur y présente un argumentaire en faveur de l'étude du chômage structurel ; il discute la définition et la mesure du concept ; il présente les évaluations qui en ont été données ; il suggère enfin qu'il s'agit aujourd'hui de surévaluations.

Soucieux de faire court, je dirai ici que deux approches complémentaires sont envisagées pour appréhender le taux de chômage structurel. La première serait le NAIRU (« non-accelerating-inflation rate of unemployment »), peu différent du NAWRU dans son inspiration et son évaluation. À mon avis le NAIRU n'a de vertu que pour juger de la politique à court terme quant à ses effets probables sur l'inflation, toutes les causes spécifiques de variation à court terme de l'inflation autres que la tension du marché du travail étant supposées inactives, y compris celles tenant aux effets à moyen terme des politiques anti-inflationnistes antérieures. L'auteur semble d'ailleurs proche de l'admettre. Mais alors pourquoi un indicateur de ce type serait-il une référence pertinente quant à la nécessité des politiques structurelles de lutte contre le chômage telles qu'elles sont habituellement comprises ?

La seconde approche consisterait à mesurer le « taux de chômage d'équilibre » qui, selon un certain nombre d'auteurs, viserait à déterminer vers quel taux de chômage l'économie convergerait dans le long terme en l'absence de chocs temporaires. De fait, Pisani-Ferry présente deux évaluations du taux de chômage d'équilibre qui, conjointement à quatre évaluations du NAIRU, permettraient de conclure que le seuil fatidique du taux de chômage structurel serait chez nous soit déjà franchi, soit proche de l'être (« vraisemblablement en fin 2000 ou courant 2001 »). Mais à mon avis ces soi-disantes évaluations du taux de chômage d'équilibre, et d'autres présentes dans la littérature, ne sont pas pour notre objet, plus pertinentes que celles du NAIRU.

Dans chacun des cas, un modèle inspiré d'une certaine approche théorique a été posé, puis a donné, après ajustement économétrique, le taux de chômage dit d'équilibre. Mais il y a une grande hardiesse à admettre que le résultat de ce calcul fournit une bonne approximation du taux de chômage vers lequel l'économie réelle, avec ses structures actuelles, convergerait en l'absence de chocs temporaires. En effet dans chaque cas le modèle est extrêmement sommaire dans sa représentation des structures de l'économie ; il fait abstraction de la plupart des complications auxquelles s'adressent les politiques structurelles considérées par la suite dans l'étude. Le traitement économétrique *suppose* que l'évolution constatée du taux de chômage s'explique par celle du taux d'équilibre, sauf pour des variations à très court terme. Comment une telle caractéristique, dite chômage d'équilibre, obtenue à l'aide d'un modèle et d'un traitement économétrique aussi frustrés, serait-elle pertinente pour le repérage de la frontière caractérisant le taux de chômage structurel ?

Je peux exprimer mes doutes autrement. Tous ceux qui ont travaillé de près sur les politiques structurelles en faveur de l'emploi savent qu'il est difficile d'obtenir une évaluation objective des effets à attendre de chacun des changements structurels auxquels on peut penser, même quand ce changement est simple. Comment dès lors pourrait-il exister une mesure fiable, reposant seulement sur quelques-uns de nos indicateurs familiers, qui ferait pour nous automatiquement la synthèse des multiples caractéristiques de nos structures et qui donnerait à cette synthèse la forme du taux de chômage structurel marquant la frontière dont il a été question ci-dessus ?

Afin de montrer qu'il ne s'agit pas pour moi seulement de doutes sur la précision des mesures proposées, je me permets de rapporter que, me trouvant récemment face à un groupe de collègues anglais, je leur ai déclaré à peu près ce qui suit : « Entre 1992 et 1997 la différence des taux de chômage entre nos deux pays s'est accrue de 5 points et demi ; nous savons que la raison principale de cet écart considérable réside dans nos politiques macroéconomiques respectives. Quelle part de l'écart devrait cependant être aussi attribuée aux réformes structurelles de flexibilisation poursuivies au Royaume Uni depuis vingt ans, par opposition à la relative timidité française en ce domaine ? Rien du tout ? Un point ? Deux points de taux de

chômage, peut-être ? L'économètre que je suis est dans l'incapacité de donner une réponse objective à cette question.

Pour les mêmes raisons je crois que les tentatives pour savoir si le taux de chômage structurel français est aujourd'hui de 10 % ou de 5 % sont vaines. En revanche, ce que nous comprenons des mécanismes économiques, de l'histoire économique et de la situation économique actuelle nous incite à penser qu'il serait très risqué de parier que seules des politiques macroéconomiques, sans l'assistance d'aucune politique de réforme structurelle, suffiraient à faire baisser notre taux de chômage jusqu'à 5 % durant cette décennie et à le maintenir à ce niveau durant la décennie suivante. Dans cet esprit modeste, que je crois mieux justifié que celui prétendument objectif des travaux dont s'inspire l'étude, je suis prêt à poursuivre.

Seule une nuance méthodologique sépare alors mon attitude de celle de Pisani-Ferry dont la phrase essentielle stipule : « Au total, il serait imprudent de miser sur un NAIRU spontanément inférieur à 8 %. Cela ne signifie évidemment pas qu'il ne puisse pas être abaissé en dessous de ce seuil. Mais cela indique que pour y parvenir, il faudra avoir recours à des mesures à caractère structurel. » (à nouveau dans la sous-section « La question du chômage structurel » du chapitre 5).

### **Le diagnostic**

Pisani-Ferry définit fort bien la nature actuelle du défi. D'un côté, pour retrouver le plein emploi, il faudrait que l'économie française se maintienne encore pendant au moins cinq ans sur la voie d'une croissance forte et riche en emplois. De l'autre côté, nous pouvons craindre que notre économie se retrouve prochainement dans une situation comparable à celle de 1989, quand l'inflation de la demande s'accéléra, ce qui révéla que la croissance d'alors n'était plus durablement soutenable. Nous voyons dès lors l'importance d'un bon diagnostic conjoncturel qui nous renseigne sur la probabilité de cette éventualité. Nous le voyons d'autant plus que la pression de la demande sur les marchés est déjà élevée.

À juste titre, l'étude consacre grande attention à ce diagnostic conjoncturel dans une perspective à court et à moyen terme. Mon commentaire sur cette partie essentielle de l'argumentaire se formule en questions plutôt qu'en assertions. Il tient compte du complément C préparé pour l'INSEE par Audenis, Fournier et Prost, publié ici sous le titre « Scénario de moyen terme 2002-2005 ».

Les tensions actuelles sur le marché du travail sont-elles durablement soutenables ? L'étude cite les proportions des chefs d'entreprises de l'industrie et du bâtiment qui disent éprouver des difficultés de recrutement. Les évolutions apparaissant sur le graphique 19 sont inquiétantes par leur rapidité et par les niveaux atteints comparativement à ceux de 1990. Tout en reconnaissant qu'il y a là le signe d'un dysfonctionnement préoccupant du marché du travail, le texte nous recommande de ne pas trop nous inquiéter :

l'enquête auprès des chefs d'entreprise est qualitative ; elle révèle surtout la rapidité de la croissance des demandes de travail dans l'industrie et le bâtiment, l'importance des besoins de recrutement qui en résultent, enfin la lenteur des inévitables réajustements par métiers, qualifications et localisations. D'ailleurs, la composition du chômage par niveaux de qualification suggère une tension nettement moins aiguë en mars 2000 qu'en janvier 1990 sur le marché des cadres et techniciens (voir graphique 16). Il est ainsi concevable qu'une légère modération de la croissance, jointe à l'apparition de nouvelles pratiques de recherche des demandes et offres d'emploi dans un marché plus actif, suffise à amoindrir sensiblement les difficultés signalées. Néanmoins, si tel ne devait pas être le cas, par exemple en raison d'une accélération de la demande de travail liée à l'extension des 35 heures, il y aurait bel et bien en place un puissant facteur d'accélération de l'inflation.

La croissance des capacités de production est-elle actuellement assez rapide pour répondre à la demande de biens et services ? La question est motivée par le fait que le taux d'utilisation des capacités dépasse, dans le secteur manufacturier en cette fin de l'année 2000, le niveau élevé atteint dans les années 1989-1990. Nous pouvons dès lors craindre que la concurrence se relâche sur le marché des biens, surtout si le développement des capacités n'est pas au moins aussi rapide que celui de la demande. Il pourrait en résulter une hausse des prix qui excède celle des coûts et enclenche alors une spirale inflationniste. Il m'est bien difficile de répondre à la question que je pose : à 19,5 %, le taux de l'investissement matériel des entreprises a retrouvé un niveau élevé après quatre années marquées par un relèvement rapide et le scénario de l'INSEE ne prévoit qu'une diminution lente jusqu'à 19,2 % en 2005 ; mais ce même taux avait oscillé vers 20 % entre 1989 et 1992, à un moment où toutefois les investissements immatériels étaient relativement moins importants qu'aujourd'hui et où l'organisation du travail dans les entreprises était peut-être plus rigide.

Faut-il craindre que la concurrence sur le marché des biens et services se relâche et que les entreprises en profitent pour accélérer la hausse de leur prix ? Cette question peut sembler liée intimement à la précédente. Elle a cependant une certaine autonomie. Je la considère plutôt comme complémentaire de la précédente : à supposer que la croissance des capacités s'effectue au même rythme que celle de la demande, la concurrence entre les entreprises va-t-elle avoir tendance à faiblir ? Le scénario de l'INSEE ne le prévoit pas mais exprime plutôt la crainte que, voyant leurs marges s'éroder, les entreprises ne perdent de leur dynamisme. L'argumentaire de l'Institut ne me paraît pas convaincant. Il me semble reposer sur une interprétation douteuse de l'évolution suivie par le taux de marge des entreprises (graphique 5 du complément C) : « la lente détérioration de ce taux constatée depuis 1989 » et semblant destinée à se poursuivre ne serait « sans doute pas soutenable à terme ». Cette interprétation oublie deux considérations : d'une part, après la profonde détérioration des finances des entreprises françaises durant la décennie 1975-1985 des taux de marges exceptionnellement éle-

vés étaient prioritaires pour la survie de beaucoup d'entreprises ; d'autre part, le taux de marge n'est pas un bon indicateur de la profitabilité : de 1989 à 1995 les taux d'intérêt réels à court et à long terme avaient oscillé autour d'une moyenne de 6 % l'an ; en l'an 2000, ils se sont établis à respectivement 3 et 4,5 % ; la baisse des charges d'intérêt dans les comptes d'exploitation compense, et au-delà, la légère détérioration du taux de marge. De fait, la profitabilité des entreprises françaises me paraît aujourd'hui meilleure qu'il y a dix ans. Dans ce contexte et face à la concurrence, les entreprises verront sans doute avantage à consacrer une partie de leurs marges à absorber la hausse de leurs coûts, protégeant ainsi ou même améliorant leurs parts de marché.

L'enrichissement de la croissance en emploi ne sera-t-il pas plus prolongé que l'étude le suppose ? Le scénario 2002-2005 de l'INSEE se traduit par une très nette accélération des gains de productivité. Le graphique 1 du complément C présente l'évolution que connaîtrait le taux de croissance annuel de la productivité par tête dans le secteur marchand non agricole. Après avoir oscillé autour de 2 % dans les années quatre-vingt et de 1 % dans les années quatre-vingt-dix, ce taux de croissance serait fondamentalement en voie de redressement et atteindrait à nouveau 2 % en 2005. Les auteurs précisent les hypothèses justifiant la projection en insistant à juste titre sur la raison pour laquelle, malgré la reprise, la croissance de la productivité par personne est restée faible au cours des dernières années : c'est un effet direct de la politique de l'emploi et de « l'enrichissement de la croissance en emplois » sur lequel la première partie de l'étude s'est expliquée. Mais Audenis, Fournier et Prost me semblent sous-estimer sérieusement les délais avec lesquels certains éléments de cette politique produiront leurs effets (une certaine sous-estimation apparaît aussi parfois dans l'étude de Pisani-Ferry). Le scénario suppose non seulement que les mesures déjà adoptées seront mises en place selon le calendrier prévu et qu'aucune mesure nouvelle ne viendra renforcer les dispositifs déjà en vigueur, mais aussi, semble-t-il, que mesures et dispositifs auront atteint leur plein effet sur l'emploi dès 2002. De fait, il faudra bien plus d'une décennie au total pour que producteurs et consommateurs aient pleinement adapté leurs comportements aux nouvelles combinaisons de coûts et de prix relatifs induites par la modification des barèmes des charges sur les bas salaires. Un taux de croissance de 1,5 % en 2005 pour la productivité par personne serait plus conforme à mes anticipations. Dans ce cas, la marge de manœuvre pour des augmentations non-inflationnistes des salaires serait faible.

L'étude ne sous-estime-t-elle pas les risques d'inflation à moyen terme ? Cette question résume en quelque sorte le sens des quatre interrogations auxquelles le diagnostic doit répondre et que je viens d'examiner. Dans un cas j'ai trouvé l'INSEE exagérément inquiet lors de la présentation de son scénario. Mais dans les trois autres, mon sentiment a plutôt été inverse. D'ailleurs l'Institut lui-même nous avertit à la fin de son introduction : « Il est possible que l'inflation soit sous-évaluée sur le moyen terme par notre

scénario » (celui-ci prévoit que l'inflation, mesurée par le prix du PIB, augmente très lentement et avoisine la barre des 2 % en 2005). Et l'institut conclut : « Ce scénario fait apparaître le type de difficulté que pourrait rencontrer l'économie française au-delà de 2001 pour continuer à croître de façon soutenue ». Au total, il me semble que la tonalité de l'étude de Pisani-Ferry reste trop sereine vis-à-vis de cette difficulté qu'elle identifie correctement, mais pour la résolution de laquelle elle fait confiance à la stratégie macroéconomique qu'elle propose.

### **La stratégie macroéconomique**

Conçue comme devant s'appliquer à l'ensemble de la zone euro, cette stratégie reposerait sur l'articulation entre trois composantes, utilisant respectivement trois catégories d'instruments : la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne, les politiques budgétaires des États, leurs politiques de réforme structurelle. L'originalité de Pisani-Ferry consiste à faire intervenir un nouveau volet, celui des politiques structurelles, dans la coordination des politiques macroéconomiques et dans le dialogue entre les gouvernements qui doit assurer cette coordination. L'élément fondamentalement nouveau de cette conception est exprimé comme suit dans le chapitre 5 (partie des « Orientations ») : « accompagner la décrue du chômage par des mesures de réduction de sa composante structurelle, de manière suffisamment précoce pour que cette action puisse être prise en compte dans la politique monétaire de la Banque centrale européenne ». L'auteur reconnaît que cet élément additionnel doit impliquer les « partenaires sociaux », et cela d'une façon ambitieuse : il s'agit de les associer non seulement à la définition d'une politique des salaires et des prix, mais aussi à celle de toute une politique de réformes structurelles.

En tant que construction intellectuelle destinée à servir de référence pour la définition d'une stratégie macroéconomique opératoire, la proposition de Pisani-Ferry est intéressante. Ainsi qu'il est très bien expliqué dans la section sur « le plein emploi dans le contexte européen », elle met en vedette le « dilemme du prisonnier » qui joue un rôle important dans la réflexion moderne sur la coordination des politiques macroéconomiques et qui explique l'apparition de stratégies inefficaces inspirées de méfiance. Il reste à savoir si des modalités opératoires directes, applicables au stade actuel, peuvent être trouvées pour la stratégie proposée. Le défi me paraît encore plus redoutable que le suggère l'analyse qui en est effectuée.

L'essentiel consiste à donner une place importante aux réformes structurelles dans les discussions de politique économique au sein de la zone euro. Dans le chapitre 3 (fin de la sous-section « Politique monétaire et politiques structurelles ») Pisani-Ferry remarque que potentiellement le dispositif institutionnel existe depuis le sommet de Lisbonne. Il estime cependant que, faute d'une orientation claire, faute d'une conscience exacte des enjeux de la coordination, l'efficacité de ce dispositif reste incertaine. « L'im-

portant est de mettre en place un dialogue structuré plutôt que de céder à la tentation d'une conversation relâchée, dans laquelle les banquiers centraux se serviraient du concept de chômage structurel pour se dégager de toute responsabilité en matière d'emploi, tandis que les gouvernements se borneraient à « protester ».

Pisani-Ferry est conscient de deux difficultés qui compliquent la définition du dialogue structuré grâce auquel la stratégie de coopération envisagée serait soutenue, évitant ainsi le dilemme du prisonnier. Premièrement, les délais de réaction sont importants : la politique monétaire affecte l'emploi avec retard, les politiques structurelles aussi l'affectent avec retard, de fait avec des retards bien plus longs. Deuxièmement, la banque centrale peut observer les efforts des divers pays, mais non les résultats de ces efforts. Il s'agit donc de faire en sorte que la Banque soit persuadée d'adopter une stratégie de confiance, par laquelle elle « fasse crédit » aux gouvernements et partenaires sociaux sinon quant à l'adoption, au moins quant à l'application de programmes substantiels de réformes structurelles une fois ceux-ci adoptés. Plus concrètement, et exprimée dans mon propre langage, la méthode consisterait à structurer le dialogue autour de deux questions : la menace inflationniste se rapproche-t-elle ou s'éloigne-t-elle ? Quels effets attendre des politiques structurelles déjà adoptées ou sur le point de l'être ?

À ce point le lecteur doit éprouver une certaine perplexité. Quels délais seront nécessaires pour l'adoption de programmes de réformes structurelles dans les divers pays de la zone euro ? L'inflation ne risque-t-elle pas de s'être déjà accélérée auparavant ? Mais il y a plus grave. Pour que la Banque soit persuadée de faire crédit, il faut que les programmes en question soient crédibles. À supposer qu'ils le soient pour elle, il faut encore qu'ils le soient pour les marchés financiers mondiaux, dont la Banque ne peut pas négliger les réactions.

Or les grands pays de la zone euro, la France tout particulièrement, souffriront longtemps encore d'un manque de crédibilité à cet égard. Même si l'expression d'Eurosclérose est moins utilisée aujourd'hui et si, à vrai dire, elle est de moins en moins valable, nos pays auront longtemps encore la réputation de cultiver les rigidités du marché du travail et d'être inaptes à de véritables réformes structurelles. Nous-mêmes devons bien convenir que nos opinions publiques sont encore très réticentes vis-à-vis de la plupart des réformes structurelles qui leur sont proposées.

Motivé par de tels doutes, je ne vois pas la nécessité de discuter les détails de la stratégie proposée, par exemple de répondre à une question posée dans le chapitre 5 (fin de la sous-section « Réussir le *policy mix* européen»), celle « de savoir si le concept de NAIRU peut utilement être retenu pour structurer le dialogue entre autorités monétaires, gouvernements et partenaires sociaux ». Je m'interroge cependant : ne disposons nous pas d'indicateurs plus fiables et plus transparents avec le taux d'inflation, le taux de chômage et leurs vitesses respectives de variation sur les quelques der-

nières années, ainsi que les prévisions qui en sont faites pour les prochains trimestres ?

En revanche je ne voudrais pas que l'intervention des politiques structurelles dans le débat relatif au pilotage macroéconomique de la zone euro écarte l'attention des difficultés déjà bien reconnues dans l'harmonisation entre politique monétaire et politiques budgétaires. Étant donné le flou doctrinal actuel et les pratiques décisionnelles actuelles, n'est-il pas urgent que nos pays explicitent et actualisent leur doctrine commune à cet égard, puis décident des moyens grâce auxquels cette doctrine pourrait être plus efficacement appliquée qu'elle ne risque de l'être en cas de reprise prochaine de l'inflation ? Un utile arrière-plan à cette préoccupation est fourni dans le chapitre 3 par la sous-section sur « La coordination des politiques économiques ».

### **Le programme de réformes structurelles**

Avant de présenter quelques commentaires sur le programme proposé par Pisani-Ferry je crois opportun de signaler une certaine évolution des idées des économistes sur ce que devrait être le contenu des politiques structurelles à appliquer dans nos pays industriels développés. Cela apparaît clairement dans les écrits de l'OCDE, qui en l'occurrence constituent une référence naturelle.

*L'Étude de l'OCDE sur l'emploi*, publiée en 1994, constituait la réponse à une demande formulée en mai 1992 par les États membres, qui pour la plupart voulaient mieux savoir quelles politiques structurelles amélioreraient l'emploi. Après avoir signalé l'importance des politiques macroéconomiques, l'OCDE y faisait huit recommandations principales, chacune visant un objectif de réforme structurelle et prônant un jeu de mesures qui répondraient à cet objectif. Cinq objectifs portaient sur la flexibilisation du marché du travail (le soutien aux chômeurs, les règles relatives à la sécurité de l'emploi, la flexibilité des temps de travail, la flexibilité des coûts du travail, les politiques actives du marché du travail). Un objectif concernait l'enseignement et la formation, un autre le savoir-faire technologique et son développement. La dernière recommandation visait à promouvoir l'esprit d'entreprise.

Le programme complet, qu'il n'est pas question de rappeler en détail ici, sert toujours de référence à l'OCDE dans son examen des politiques structurelles. Mais des changements notables se sont introduits discrètement dans la présentation. Notons en trois. Conscient des considérations d'équité qui avaient été soulevées à propos de l'application de ses recommandations, OCDE (1999)<sup>(1)</sup> examine non seulement le total de l'emploi ou du chômage mais aussi sa distribution entre divers groupes de la population en âge de travailler, portant alors l'attention sur l'accès à l'emploi, la sécurité des em-

(1) OCDE (1999) : *Implementary the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*, OCDE, Paris.

plois, les salaires et les revenus. Une référence rapide à la concurrence sur le marché des biens, à l'intérieur de ce qui concernait l'objectif de flexibilité des coûts du travail, a été transformée en une nouvelle recommandation principale. L'attention maintenant portée au conflit fréquent entre incitation au travail et diverses caractéristiques des systèmes sociaux intervient aujourd'hui largement, au point qu'améliorer ce que le travail rapporte est non seulement recommandé avec une section particulière du nouveau volume, mais est même signalé dans le titre d'une des deux parties principales de l'ouvrage.

Cette reconsidération des objectifs des réformes structurelles amène naturellement à s'interroger sur les véritables finalités économiques et sociales du plein emploi, ainsi que le fait Jean Pisani-Ferry dans la première partie de son étude, où il va jusqu'à s'interroger sur la nature du contrat social à notre époque. On ne peut que largement souscrire à ce qu'il écrit.

Dans les sociétés modernes, le statut de la personne, au-delà même de l'inclusion ou exclusion, est défini d'abord et surtout par le travail. Le droit au travail est perçu comme un corollaire de la dignité humaine. Le plein emploi, en tant qu'objectif politique, doit se traduire par des probabilités élevées d'emploi pour toutes les catégories de personnes qui souhaitent un travail rémunéré. Partant d'une situation de fort chômage, l'objectif consiste à fournir des offres d'emploi non seulement aux chômeurs, mais aussi à beaucoup d'autres qui n'expriment pas actuellement leur demande latente d'emploi parce qu'elles savent ne pas pouvoir trouver de travail. D'où l'insistance de Pisani-Ferry en faveur d'une mesure large du volume des emplois à créer.

De même, la qualité des emplois importe. Parmi les nombreuses dimensions de ce concept, on comprend aujourd'hui qu'il faut faire intervenir une considération qui fut trop peu prise en compte. La plupart des travailleurs estiment qu'ils ont non seulement un droit au travail mais aussi un devoir de travailler, de façon à apporter leur contribution à l'effort commun à la société dans laquelle ils vivent. Ils estiment aussi que cette contribution mérite rémunération. Ils ressentent alors un manque d'équité quand ils constatent qu'avoir accepté un emploi n'a pas été payant parce que, tout pris en compte, le salaire couvre à peine la perte des transferts sociaux dont ils bénéficiaient antérieurement. Le souci de l'équité se trouve ainsi rencontrer celui de l'efficacité pour enjoindre que le travail soit payant.

Le programme proposé par Pisani-Ferry s'inspire notamment de telles considérations quand il s'exprime en trois parties : déjouer les pièges de l'inactivité, équilibrer le marché du travail des diverses qualifications, rendre le marché du travail plus liquide. Cette présentation l'amène à traiter d'un certain nombre de points qui posent effectivement problème et à formuler des propositions précises. Elle est introduite par trois pages bien pensées.

On peut néanmoins regretter que le texte soit très peu explicite sur les omissions auxquelles cette présentation conduit. L'auteur écrit simplement

qu'il traite d'une « série de facteurs potentiels du sous-emploi structurel qui paraissent particulièrement importants dans le cas français » et qui couvrent une très large part de ceux « généralement tenus pour décisifs dans la détermination du chômage d'équilibre » (dernier alinéa de l'introduction du chapitre 4). Ces justifications sont évidemment trop brèves pour convaincre les partenaires de la zone euro ou la Banque centrale européenne quand le dialogue recommandé par la stratégie macroéconomique abordera les politiques structurelles. L'auteur rappelle que « dans la lutte contre le chômage, il n'y a pas un, mais plusieurs modèles de réussite ». L'expérience semble en effet le montrer. Encore faudrait-il savoir de quel modèle de réussite relève le programme proposé.

Une référence assez naturelle, pour repérer des omissions dont certains critiques pourraient faire état, consiste à passer en revue les recommandations adressées à la France par l'OCDE dans le cadre de sa Stratégie pour l'emploi. On note alors que nombre de recommandations trouvent réponse dans la présente étude, mais que surtout négligées celles qui concernaient soit la protection de l'emploi des salariés disposant de contrats à durée indéterminée, soit la détermination des salaires (extension administrative des conventions collectives, salaire minimum).

Il ne s'agit pas pour moi de prétendre que ces omissions soient graves. Deux rapports antérieurs au Conseil d'Analyse Économique (Freyssinet ; Fitoussi et Passet) me semblent pouvoir être lus comme affirmant qu'elles ne le sont pas. En ce qui me concerne, j'ai trop peu de certitudes quant aux effets des politiques structurelles pour pouvoir émettre une opinion, qui serait lue comme plus catégorique qu'elle ne peut l'être. Mais certains critiques risquent d'exprimer de plus fortes réserves.

### **Un examen fouillé de politiques structurelles en discussion dans notre pays**

Le long chapitre 4, traitant en détail des politiques structurelles qui devraient contribuer au retour au plein emploi, est fort bien venu. Il est original à plus d'un titre. D'abord, nous l'avons vu, l'auteur adopte une conception large du plein emploi, situé comme partie intégrante du progrès de notre société. Ensuite, nous venons aussi de le voir, il sélectionne. Il le fait au bénéfice de celles des politiques qui tantôt se trouvent actuellement portées sur le devant de la scène politique française, tantôt paraissent à l'auteur particulièrement cruciales. Enfin, l'originalité tient aussi à la nature du raisonnement conduisant à des conclusions, voire à des propositions opératoires. L'analyse est fouillée ; le texte conclut rarement de façon catégorique, mais dans la plupart des cas mène le lecteur au seuil d'une conclusion réfléchie et sensée.

Mes commentaires vont se limiter à ce pour quoi je crois avoir un peu de compétence et être organisés selon l'ordre adopté par Jean Pisani-Ferry.

### *Pièges de l'inactivité*

Ne plus tomber dans les pièges de l'inactivité suppose l'élimination des stimulants pécuniaires pervers les plus manifestes. L'étude montre bien que « pour des millions de personnes situées en bas de l'échelle des revenus, le travail est peu, ou n'est pas, rémunérateur ». Des commentateurs ont discuté la validité de ce constat, mais l'auteur établit de façon convaincante que, à des nuances près, la phrase citée résiste à la critique. Quelles conclusions en tirer quant au comportement des personnes en cause ? Certains d'entre nous répugnent à considérer que les incitations financières puissent alors jouer : ils font état de ce que nombreuses sont les personnes qui travaillent ou recherchent un emploi alors que leur intérêt pécuniaire direct serait de ne pas le faire. Je me limite ici aux deux commentaires qui me paraissent les plus pertinents vis-à-vis de cette répugnance. D'abord, l'important est de compter ceux se comportant en accord avec les incitations financières plutôt que ceux se comportant autrement. Ensuite, là où des incitations financières perverses s'installent durablement, agir en conformité avec elles devient peu à peu la norme. Celui qui ne l'a pas encore fait apparaît de plus en plus comme un être étrange et, dans bien des cas, en vient à se comporter comme les autres. Ainsi que Pisani-Ferry l'énonce, « il serait irresponsable que, pour évaluer les effets des dispositifs de transferts sociaux, les pouvoirs publics se fondent sur l'hypothèse que les bénéficiaires de ces transferts ne finiront pas par tenir compte des signaux incitatifs qu'ils comportent ».

Des pièges à l'inactivité ont été aussi constatés à l'étranger. Les autorités des pays concernés ont cherché alors à les éliminer. Pour caractériser les stratégies adoptées il est commode ici de simplifier en distinguant deux approches pour étudier comment stimuler l'activité. Une approche spécifique part de l'observation selon laquelle les trappes à inactivité sont profondes surtout pour certains groupes que l'on peut dire être à la marge du marché du travail : les mères célibataires, les jeunes ayant échoué à l'école et connaissant un chômage récurrent, les chômeurs de longue durée, etc. Une solution particulière à chaque groupe peut alors être recherchée afin d'y stimuler le travail. Mais cette approche connaît vite ses limites. D'abord parce que les groupes ne sont ni parfaitement circonscrits, ni définitivement construits, ni aisément distinguables (on peut penser non seulement aux exemples signalés ci-dessus mais aussi à celui des groupes ethniques). Ensuite l'approche conduit à différencier de plus en plus, à réviser fréquemment les dispositifs, à perdre de vue les répercussions indirectes même quand elles sont importantes à long terme, enfin à ignorer le fait que le niveau de vie est souvent mal mesuré par la somme des transferts sociaux et des revenus individuels du travail.

Il est bien préférable de retenir une approche générale qui, considérant simultanément l'ensemble des transferts et des prélèvements obligatoires, et portant attention à la moitié basse de la distribution des revenus, veille à éliminer les stimulants pécuniaires pervers grâce à un système stable et

transparent. Dans l'établissement de ce système il faut évidemment penser aux cas tels que ceux envisagés ci-dessus, car ils illustrent la nature des corrections à effectuer. Mais il faut aussi les situer dans un panorama d'ensemble. De plus, le pouvoir politique doit se rappeler que prétendre changer les structures à tout bout de champ pour répondre aux humeurs de l'opinion publique est finalement destructeur, vis-à-vis de l'équité comme de l'efficacité. L'approche générale protège beaucoup mieux que l'approche spécifique contre ce danger.

La discussion à laquelle procède Pisani-Ferry dans les pages consacrées à « Minima sociaux et incitations pécuniaires au travail » adopte l'esprit de l'approche générale. Nous en voyons immédiatement l'avantage par deux apports durables et essentiels à la réflexion sur notre système redistributif : d'abord la comparaison entre l'abattement de CSG sur les bas salaires et ce à quoi conduirait un crédit d'impôt sur les revenus d'activité, ensuite l'inévitable interdépendance entre les corrections de ce qu'on appelle communément d'une part « trappes à inactivité », d'autre part « trappes à bas salaires ». La comparaison entre abattement de CSG et crédit d'impôt est convaincante : le crédit d'impôt est préférable, notamment par sa transparence du fait de la simplicité de ses implications pour les personnes susceptibles d'en bénéficier. Quant à l'interdépendance entre corrections des trappes à inactivité et trappes à bas salaires, je vais y revenir dans un instant.

### *Emplois peu qualifiés*

S'agissant des mesures propres à favoriser l'emploi des personnes peu qualifiées, mes positions sont connues depuis l'étude publiée en 1998, que j'avais effectuée dans le cadre du Conseil d'Analyse Économique<sup>(2)</sup>. Elles s'accordent dans leur esprit avec celles exposées dans le rapport que je commente ici. Je n'ai pas à insister là dessus. C'est pourquoi je me limite à quelques commentaires particuliers.

En premier lieu, l'encadré 2 relatif aux effets des allègements de charges sur les bas salaires et figurant dans le chapitre 1 me paraît donner une idée trop pessimiste de la précision avec laquelle nous pouvons évaluer ces effets à long terme (c'est-à-dire à un horizon excédant une décennie après que les allègements aient été entièrement mis en place). Bien que je reconnaisse l'imprécision des estimations économétriques, la plage de 200 000 à 800 000 emplois supplémentaires me paraît trop large pour ce qu'il convient d'anticiper comme devant résulter des allègements en vigueur en 1998. À mon avis, les évaluations les plus faibles tiennent bien compte du ralentissement de la substitution du capital et du travail qualifié au travail non qualifié à l'intérieur des entreprises, mais ces évaluations ne tiennent pas compte de la déformation de la structure de la demande. Or, du fait des allègements, cette demande croîtra relativement plus vite pour les produits et services qui

(2) Malinvaud E. (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 9, La Documentation Française.

ont le plus grand contenu en travail non qualifié et dont les coûts auront été le plus allégés. D'où un déplacement de la demande vers les producteurs les plus utilisateurs de travail non qualifié. En revanche, les évaluations les plus fortes supposent à mon avis une réaction trop forte, même à long terme, de la part des entreprises qui auront bénéficié d'un allègement du coût d'un de leurs facteurs de production mais dont la demande de travail sera aussi sujette à d'autres contraintes de marché.

S'agissant des évaluations numériques, je me permets une autre remarque concernant un commentaire fait par Pisani-Ferry à la suite de la présentation de son tableau 1 où figure le nombre de + 106 000 emplois au titre des effets cumulés à attribuer aux allègements de charges sur les bas salaires dans les résultats des trois années 1997 à 1999. En faisant état de l'encadré 2 pour suggérer que ce nombre pourrait bien constituer une sous-évaluation, Pisani-Ferry me semble attribuer aux effets en cause un échéancier invraisemblable par sa rapidité. Quant à moi, je suis porté à penser que ce nombre risque plutôt d'être une surévaluation. Notons en passant que ma présente remarque accroît l'intérêt des deux autres suppositions avancées par Pisani-Ferry pour expliquer le ralentissement de la croissance de la productivité du travail durant les années 1997 à 1999 : soit d'importants retards dans la perception qu'ont les entreprises des modifications subies par les coûts relatifs du travail et du capital, soit des difficultés d'acclimatation en France des nouvelles technologies de l'information (comme on l'a constaté aux États-Unis vingt ans plus tôt).

Revenant au présent sujet, je profite de l'occasion qui m'est donnée de souscrire au choix qu'a fait la seconde loi de réduction du temps de travail quant au barème des cotisations sociales, à savoir d'étendre la plage de progressivité des cotisations jusqu'à 1,8 SMIC de façon à réduire le rythme de la progressivité pour les salariés qu'elle concerne. De même que Pisani-Ferry, j'estime que le barème ainsi retenu fait de bon arbitrage entre le souci de favoriser l'emploi des personnes peu qualifiées et le souci d'améliorer les incitations financières à l'activité, tout en évitant de trop compromettre l'équilibre des comptes sociaux.

Mais, plus encore que Pisani-Ferry, je m'inquiète de ce que cette seconde loi stipule quant aux révisions successives du SMIC au cours des années prochaines (chapitre 4, sous-section « Réduction de la durée du travail et dynamique du SMIC »). Je m'en inquiète non seulement à cause de ce qui est fort bien expliqué dans le texte et exige effectivement une révision des dispositions stipulées, mais aussi parce que, si on y réfléchit, la difficulté est révélatrice de ce que nous sommes parvenus à un point de quasi-blocage dans la conduite de la politique sociale en France.

Notre objectif prioritaire est bien l'emploi des populations les plus défavorisées. Nous n'éviterons pas complètement la présence, dans notre pays comme dans les autres pays riches, d'une petite proportion d'assistés à vie. Mais nous voudrions que cette proportion se limite à ceux qui souffrent des

handicaps personnels les plus graves. Or les niveaux auxquels se situent actuellement SMIC et minima sociaux ont pour effet que tout nouveau relèvement qui excède les progrès de la productivité nationale fait courir de grands risques à l'emploi futur et à l'insertion des défavorisés. De même, sauf à courir de tels risques, nous avons perdu toute marge de manœuvre pour l'accompagnement de nouvelles politiques sociales telles que la réduction du temps de travail. Par l'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires nous avons sollicité les finances publiques. Mais là aussi nous atteignons une limite avec le nouveau barème : nous le constatons quand nous nous inquiétons de la dérive du déficit des administrations publiques par rapport à ce qu'exigerait le bon *policy mix* pour l'emploi (chapitre 3). Nous côtoyons ainsi dangereusement la zone où, bousculée par des accidents économiques, sociaux ou politiques, la priorité affichée pour l'emploi des plus défavorisés et contre leur exclusion deviendrait une fiction.

#### *Liquidité du marché du travail*

Pisani-Ferry est persuasif quand il montre que, même à l'intérieur de l'Europe occidentale sans parler d'une comparaison avec les États-Unis, le marché français du travail apparaît très peu liquide : il y est difficile de sortir du chômage ; après avoir accédé à un emploi permanent, on y a une bonne chance de le conserver. L'étude montre aussi les inconvénients d'une telle situation : elle aggrave les inégalités devant l'emploi ; elle se traduit par un chômage frictionnel plus élevé ; elle accroît la vulnérabilité de l'emploi face aux chocs qui impliquent des adaptations.

Afin d'améliorer la liquidité du marché, on pense naturellement aux politiques d'accompagnement du retour des chômeurs à l'emploi. Les analyses sont nombreuses pour nous éclairer sur les effets à attendre des diverses modalités de ces politiques. L'étude elle-même et le complément de Denis Fougère en tirent parti, d'une façon qui n'appelle aucun autre commentaire de ma part que d'y ajouter les enseignements complémentaires provenant de l'évaluation systématique de programmes conduits par les administrations, surtout aux États-Unis et au Canada (ces administrations ont l'obligation de faire procéder à de telles évaluations). J. Martin<sup>(3)</sup> qui en rend compte tire notamment les conclusions suivantes.

Les programmes d'aide directe à la recherche d'emploi, en fait les moins coûteux de ceux mis en œuvre par les politiques actives du marché du travail, apportent systématiquement des résultats positifs : prendre part activement au placement, motiver les chômeurs, orienter leur comportement de recherche, tout cela permet de conduire plus vite les chômeurs à l'emploi. En revanche, l'ensemble des évaluations des programmes publics de formation ne fait pas apparaître des résultats qui seraient bien établis, sauf pour

(3) Martin J. (1998) : « What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience », *OECD Occasional Papers*, n° 35.

les femmes adultes vis-à-vis desquelles les résultats se révèlent le plus souvent positifs. Dans la conception de ces programmes de formation, certains éléments semblent cruciaux :

- qu'ils visent un groupe de participants rigoureusement défini ;
- qu'ils soient conduits à une échelle assez petite ;
- qu'ils aient une forte composante de formation sur le tas, donc qu'ils comportent des liens étroits avec les employeurs du lieu.

Tout cela me paraît bien aller dans le sens des conclusions de Pisani-Ferry.

### *Flexibilité des salaires*

Avant de terminer ce commentaire, je dois sans doute évoquer quelques réformes structurelles dont l'auteur n'aurait pas parlé. Mais les limites de ma compétence sont contraignantes. En tenant compte, je vais seulement présenter les idées auxquelles je suis parvenu en étudiant les nombreux travaux s'étant donné comme objectif l'analyse des effets sur l'emploi qui résulteraient de mesures propres à accroître la flexibilité des salaires. L'expression, telle qu'elle doit être comprise dans le contexte en cause, se réfère à l'idée selon laquelle les institutions réelles conduiraient à ce que les taux de salaire réagissent trop peu aux déséquilibres du marché du travail. Elle viserait surtout tantôt le niveau d'ensemble des salaires réels dans le pays, tantôt les taux relatifs de salaire de différents groupes de salariés. À mon avis, ces deux types de diagnostic sur les institutions appellent des analyses et des conclusions distinctes.

L'histoire économique montre que, au niveau agrégé dans les économies de marché, les tendances des salaires réels ont été normalement conformes à ce qui convenait. Mais parfois elles ont dévié d'une façon qui a sérieusement affecté la profitabilité des entreprises, ce qui a provoqué ou aggravé la dépression et le chômage. Tel fut le cas avec le « wage gap » en Europe occidentale pendant à peu près une décennie autour de l'année quatre-vingt. L'idée vint alors naturellement de penser que quelque chose s'était mal passé dans le fonctionnement des institutions présidant au marchandage des salaires. Dans certains pays, le remède fut trouvé par des consultations au niveau national et par des accords limitant les hausses de salaire. Dans d'autres pays comme la France, le gouvernement imposa une politique désinflationniste des prix et des salaires. Le premier type de solution conduisit certains économistes à recommander des politiques structurelles visant à changer de façon permanente les institutions dans le cadre desquelles s'effectuait le marchandage des salaires, par exemple en réduisant les pouvoirs des syndicats de salariés ou en imposant une meilleure coordination centrale des négociations.

Je doute que des réformes structurelles de ce type constituent le bon moyen pour éviter qu'à l'avenir la tendance des salaires réels dévie comme elle le fit il y a vingt-cinq ans. Ce qui s'est alors passé dans nos pays à la fin des « trente glorieuses » était bien particulier. Pour y remédier une politique

délibérée de freinage des salaires et des prix, partie intégrante de la politique macroéconomique, était l'essentiel. Faire confiance pour cela à des réformes structurelles n'aurait été qu'un moyen indirect, donc moins efficace, pour traiter un problème résultant de circonstances anormales. La littérature économétrique sur les effets de la centralisation et/ou de la coordination des négociations salariales ne me paraît pas vraiment concluante si on veut y trouver argument pour une réforme structurelle, plutôt que pour une politique nationale : là où a été suscité un compromis adéquat entre partenaires sociaux, la responsabilité peut en revenir plus à la politique nationale qu'à la centralisation institutionnalisée des négociations.

Le cas de la rigidité des salaires relatifs me paraît différent. Il mérite d'être examiné dans le cadre d'un programme de réformes structurelles, car il faut comprendre pourquoi certains salaires réagissent si peu aux déséquilibres de marché, ce qui engendre des poches de chômage permanent. Le cas apparaît clairement dans des pays méditerranéens où de grandes disparités régionales de productivité perdurent. Chez nous, l'allègement des charges sur les bas salaires peut compenser la rigidité des salaires des basses qualifications, quoiqu'il ne puisse guère aller au-delà de ce qui a été maintenant décidé, pour les raisons que j'ai essayé d'expliquer ci-dessus. Mais la rigidité des salaires relatifs peut être responsable d'autres formes de chômage structurel. Je n'ai pas de proposition précise à faire à cet égard, si ce n'est de recommander que le problème soit étudié.

### **Conclusion**

Je tiens à souscrire explicitement aux deux brèves conclusions par lesquelles Jean Pisani-Ferry termine sa longue étude. Oui, il faut que la stratégie de retour au plein emploi soit claire et adoptée pour une longue période à venir : stabilité des orientations fut l'une des clefs des succès constatés à l'étranger (voir la première partie du chapitre 3). Oui, le retour au plein emploi n'est pas l'affaire du seul gouvernement mais de la nation française et de l'Europe : c'est le défi légué par le vingtième siècle au modèle social européen et aux structures grâce auxquelles il pourra se concrétiser.