

Le plein emploi : projet économique et contrat social

Trame d'intervention pour le séminaire Bundeskanzleramt-Notre Europe « Vers un nouveau contrat social en Europe ? », Berlin, 11 avril 2001

Jean Pisani-Ferry

*Conseil d'analyse économique
35, rue Saint Dominique
F 75007 Paris*

E-mail : j.pisani-ferry@cae.pm.gouv.fr

J'ai été invité à parler du plein emploi. Récemment encore, il aurait été inimaginable d'inscrire ce thème au programme d'une rencontre franco-allemande. Parce qu'en la matière, nos deux pays accumulaient les échecs, et qu'ils passaient aux yeux du monde comme des archétypes d'économies rigides, incapables de se réformer et donc incapables de conjurer la fatalité du chômage de masse. Peut-être, d'ailleurs, un certain nombre des participants à cette rencontre pensent-ils que c'est toujours le cas et que nous n'irons pas bien loin dans la reconquête du plein emploi. Toujours est-il qu'un voyageur qui aurait quitté notre continent dans la première moitié des années quatre-vingt dix pour y revenir aujourd'hui serait sans doute très surpris. L'Europe s'est mise à créer des emplois en grand nombre : la progression annuelle moyenne de l'emploi dans l'Union européenne était de 0,3% dans les années soixante, de 0,4% dans les années soixante-dix et de 0,5% dans les années quatre-vingt, a été de 1,3% l'an au cours des cinq dernières années. En France, avec près de 600 000 emplois créés, l'année 2000 a été, de très loin, la meilleure année jamais enregistrée. En Allemagne, la performance est moins exceptionnelle, ne serait-ce qu'en comparaison des très fortes créations d'emplois qui ont suivi l'unification, mais elle est à hauteur de celle de l'année 1989, avec pourtant une croissance moins vive. Des constats analogues peuvent être faits pour d'autres pays européens : l'emploi progresse partout à vive allure. Ce mouvement est-il durable ? Nous conduit-il au plein emploi ? Comment l'entretenir ? Telles sont les questions que je voudrais traiter.

1. Les acquis de ces dernières années

Personne n'avait anticipé le mouvement que nous avons enregistré depuis quelques années. En France, par exemple, les prévisions à moyen terme laissaient récemment encore attendre une quasi-stabilité du chômage. Or il a baissé d'un point par an depuis bientôt quatre ans. Que s'est-il passé ? Trois explications s'offrent à nous. La première est que les prédictions d'hier se fondaient sur un diagnostic erroné. La seconde que nous sommes victimes d'une illusion, et que la réalité va bientôt se venger. La troisième que les Européens ont finalement entendu la leçon, et fait ce qu'il fallait pour ranimer l'emploi. Je voudrais dire un mot de chacune d'entre elles.

Le diagnostic erroné. Il me semble difficilement contestable que la vision selon laquelle tous nos problèmes provenaient des rigidités structurelles de nos économies a été démentie par les faits. *Das ist alles struktural*, entendait-on souvent il y a quelques années, singulièrement de la part d'économistes et responsables allemands. Eh bien non, tout n'était pas structurel. Cela ne veut évidemment pas dire que rien ne l'était, et je vais y revenir. Mais cela signifie que nos économies disposaient de marges d'expansion importantes, qu'ont permis de mobiliser la mise en place de l'euro et, après une phase où les efforts d'ajustement ont été intenses, l'adoption de politiques plus favorables à la croissance. La leçon ne doit pas être oubliée, à l'heure où les perspectives de la demande s'assombrissent à nouveau : la qualité du réglage macro-économique est un facteur essentiel de la création d'emplois.

L'illusion. Ceux qui considèrent que nos institutions du marché du travail restent fondamentalement inadaptées en déduisent logiquement que le taux de chômage de la zone euro est dangereusement inférieur au taux de chômage d'équilibre, et que seules des conditions temporairement favorables – par exemple, des efforts de modération des prix et des salaires à l'approche de l'euro – ont permis que se crée cet écart. Cette analyse peut mobiliser à son actif un certain nombre de faits, notamment l'apparition de difficultés de recrutement dans des pays où le chômage reste élevé. On peut noter aussi les tensions sur les prix en Irlande, aux Pays-Bas ou le Portugal, mais ce n'est le cas ni en Allemagne, ni en France, ni en moyenne dans la zone euro où les salaires apparaissent pour le moment plus modérés que les prévisionnistes ne l'attendaient. Il faut donc, à mon sens, retenir de cette thèse l'avertissement qu'elle comporte, mais il est difficile de la tenir pour une explication satisfaisante.

Les réformes. Les observateurs, notamment américains, ont parfois tendance à évaluer l'état des économies européennes en prenant pour *benchmark* l'économie des manuels. C'est souvent stimulant, cela peut aussi être trompeur : à cette aune, peu de choses ont changé en Europe, parce que nous avons toujours des salaires minimaux plus élevés qu'ailleurs, un poids plus important des syndicats dans la formation des salaires – en Allemagne plus qu'en France –, une législation de l'emploi plus protectrice, et un État-providence plus généreux. S'en tenir là, cependant, c'est ignorer que depuis dix ans, beaucoup a été fait pour réformer les marchés du travail européens, dans des directions d'ailleurs disparates : modération salariale, incitations fiscales à la demande de travail peu qualifié,

encouragement à la réduction négociée de la durée du travail, promotion du temps partiel, développement des contrats à durée déterminée, accompagnement individualisé des chômeurs, on pourrait multiplier les exemples qui montrent que les gouvernements et les partenaires sociaux n'ont pas été inactifs. Les efforts budgétaires en donnent une idée, évidemment partielle : en France, 15 MdF étaient en 1990 consacrés aux politiques actives de soutien à l'emploi dans le secteur marchand. En 1999, l'effort s'est élevé à 85 MdF, et en 2004, il devrait être deux fois plus élevé. C'est considérable, et il est difficile de considérer que ces initiatives n'ont pas eu un effet positif sur la création d'emplois.

Un meilleur réglage macro-économique, des politiques plus favorables à la création d'emplois, et un peu de chance : c'est sans doute ce cocktail qui explique l'amélioration de nos performances au cours des dernières années. Est-il suffisant pour nous mener loin ? C'est cette question que je voudrais maintenant aborder.

2. Les objectifs européens

Pour continuer, il nous faut d'abord savoir où nous voulons aller. Depuis quelques années, l'Union européenne s'est donné des objectifs de hausse du taux d'emploi, et s'attache à définir une stratégie pour y parvenir. Après Luxembourg, elle a fixé des cibles spécifiques, et ouvert la discussion sur les politiques d'emploi. A Lisbonne, elle s'est donné des ambitions de long terme. A Stockholm, elle a précisé ses objectifs. Tout cela est très positif : les grandes perspectives permettent de mobiliser les énergies, les cibles opérationnelles de donner aux États des obligations de résultat, et l'examen régulier des politiques nationales de faire du *benchmarking* sur les politiques de l'emploi, qui souffrent trop souvent de ne pas faire l'objet d'évaluations comparatives.

Est-ce pour autant suffisant ? Je n'en suis pas certain. Nous nous enorgueillissons volontiers de ce que le modèle social européen n'est pas celui des États-Unis, et c'est effectivement le cas. Nous affirmons aussi que les réformes qui sont conduites, ou celles qu'il faut conduire, visent à rénover le modèle européen, et non à l'aligner sur un standard externe. Et cela apparaît effectivement dans l'analyse du contenu des réformes. Mais ces deux refus ne suffisent pas à définir une orientation. Pour prendre quelques exemples :

- à Lisbonne, nous nous sommes fixé de grandes ambitions en matière d'innovation, de cohésion sociale et d'emploi. Mais nous avons peu réfléchi au lien entre ces objectifs. Les États-Unis concilient deux d'entre eux, et la recette qu'ils nous proposent est simple : des marchés liquides, qu'il s'agisse des capitaux, de la technologie ou du travail. Ce n'est manifestement pas ce que nous voulons. Et ce modèle n'a pas que des avantages, notamment en ce qui concerne l'incitation à acquérir et à développer des compétences spécifiques à une entreprise. Mais quelles conclusions en tirons-nous ? Il existe un lien fort entre institutions du marché du travail et type d'innovation. Y a-t-il, à cet égard, une approche européenne ? Acceptons-nous, par exemple, une certaine dissociation entre les secteurs de la nouvelle économie, qui fonctionneraient sur le modèle américain, et ceux de l'ancienne économie, qui conserveraient des régulations européennes ? Ou s'agit-il d'autre chose ?
- le degré de protection de l'emploi reste en Europe très supérieur à ce qu'il est aux États-Unis. Mais depuis dix ou quinze ans, la plupart de nos pays ont introduit de la flexibilité à la marge en développant les contrats à durée déterminée. Le résultat est que le volume d'emploi est devenu plus flexible, mais que la charge de l'ajustement repose principalement sur une fraction des salariés. Est-ce cela que nous voulons pour l'Europe de demain ? Sommes-nous prêts à défendre que ce dualisme représente le meilleur compromis en efficacité ou en équité ?
- face au développement du chômage de longue durée, une alternative s'offre : soit un niveau élevé d'indemnisation des chômeurs, associé à un accompagnement individualisé et à une conditionnalité des prestations ; soit, à l'américaine, une indemnisation inconditionnelle mais associée à une dégressivité prononcée. Nous n'avons pas encore vraiment choisi, et notamment la France a oscillé longtemps entre l'une et l'autre solution, elle vient de passer de la seconde à la première. Or il s'agit d'un choix tout à fait essentiel, tant pour le fonctionnement du marché du travail que pour le contrat social ;
- au cours des deux dernières décennies, l'Europe continentale n'a pas connu le même accroissement des inégalités de salaires que les États-Unis ou le Royaume-Uni : pour les salariés à plein temps, elles sont restées stables en France et ont plutôt décliné en Allemagne. C'est

notamment l'effet de la négociation collective et des revalorisations du salaire minimum. Mais cela n'a pas empêché l'apparition de phénomènes de pauvreté au travail, en raison du développement des emplois à temps partiel ou de la multiplication des cas d'alternance entre emploi, chômage et inactivité. Nos instruments traditionnels ont donc des failles importantes. Comment y remédier ? Est-ce par la redistribution traditionnelle ? Est-ce en allégeant les prélèvements sociaux sur les bas salaires ? Est-ce en complétant, lorsqu'ils sont insuffisants, les revenus du travail par des dispositifs de type crédit d'impôt ? Ici encore, diverses solutions sont expérimentées, la voie européenne ne se dégage pas encore ;

- la mise à l'écart des travailleurs âgés a souvent fait figure de solution aux problèmes immédiats. Nous sommes allés loin dans cette voie, et d'ailleurs nous continuons, bien que personne n'ose plus vraiment défendre l'idée qu'un préretraité en plus égale un chômeur en moins. Les conditions sont aujourd'hui mûres pour inverser la tendance, et des objectifs chiffrés ont été fixés à Stockholm. Mais comment allons-nous faire ? Sommes-nous prêts à accepter que des salaires plus faibles en fin de carrière que dix ans avant ? Avons-nous une idée du type d'emploi que nous pouvons offrir aux senior ? Sommes-nous capables de les former, à temps, à de nouveaux métiers ?

Sur ces différents points, et de manière plus générale sur la rénovation du modèle européen, il y a urgence à conduire un effort de clarification conceptuelle. L'analyse économique nous met en effet en garde contre ce qu'on appelle le pragmatisme, et qu'il vaudrait mieux appeler le bricolage à la marge en fonction des rapports de force politiques et sociaux. Elle nous dit une chose simple et forte : un petit pas en direction d'un objectif lointain ne rapproche pas nécessairement du but. Parce qu'il y a des problèmes de complémentarité entre réformes, et de masse critique. Nous ne pouvons donc pas continuer à définir le modèle européen en termes de degré. Il nous faut définir à grands traits la cohérence entre nos ambitions économiques et nos aspirations sociales, fixer des objectifs, élaborer des stratégies.

Je crois que cet effort doit être commun. Parce que face aux chocs violents que subissent nos économies et nos systèmes sociaux, et compte tenu des réactions qu'ils suscitent, je doute fort que nos pays pris isolément aient le ressort nécessaire pour conduire ce débat et lui donner une issue positive, et mettre en place les réformes. Alors, bien sûr, les points de départ sont différents ; bien sûr, les politiques du marché du travail sont essentiellement du ressort des états membres ; bien sûr, il faut laisser la compétition jouer, pour faire émerger les solutions les plus efficaces. Mais aucun de ces arguments ne plaide contre un effort conceptuel conjoint.

3. Plein emploi et stratégie économique

Je voudrais terminer en revenant à des questions plus macro-économiques. Admettons que nous ayions clarifié nos objectifs de long terme en ce qui concerne la rénovation du modèle social et sa cohérence avec nos objectifs de développement économique et de compétitivité. Pourrions-nous alors considérer qu'il n'est pas besoin de se préoccuper de macro-économie ?

Je ne le crois pas. D'abord bien sûr parce que l'environnement mondial reste instable et que nous abordons à nouveau une phase délicate, au cours de laquelle la zone euro va devoir, pour la première fois, prendre la mesure de ses responsabilités globales. Mais aussi pour une raison plus directement liée au sujet de ce séminaire. Dans la zone euro, le niveau du chômage reste élevé, mais la question de savoir jusqu'où il peut baisser sous le seul effet de la croissance de la demande est désormais posée. Certains sont optimistes, d'autres moins, mais la seule opinion qui importe vraiment est celle de la Banque centrale européenne. La BCE a reçu une mission claire, celle de maintenir la stabilité des prix, et nous pouvons être certains qu'elle la remplira. Cela veut dire que si elle anticipe des risques inflationnistes, elle freinera la croissance autant qu'il faudra pour les faire disparaître, quitte à y sacrifier l'objectif de développement de l'emploi.

Le seul moyen à la disposition des gouvernements et des partenaires sociaux pour influencer sur les décisions de la BCE est d'agir concrètement pour écarter les risques inflationnistes. Cela implique de prendre suffisamment tôt des mesures de nature à réduire la composante structurelle du chômage, par exemple en faisant revenir vers l'emploi des catégories de population qui en étaient exclues, en améliorant la qualité du *matching* entre offre et demande de travail. La question du contenu de ces

mesures renvoie à la discussion précédente, ce qui importe d'un point de vue macro-économique est leur articulation avec la politique de la BCE.

Or il y a là une difficulté. Pour la BCE, il est essentiel de savoir si les gouvernements vont ou ne vont pas agir pour réduire les tensions sur le marché du travail. Pour les gouvernements, il est également important de savoir si les efforts qu'ils conduisent pour réformer, et qui comportent souvent pour eux un coût politique, seront récompensés par une baisse rapide du chômage, sous l'effet d'une politique monétaire plus allante – et ceci, bien entendu, dépendra des décisions des autres gouvernements de la zone euro. Il y a donc là un jeu complexe, à plusieurs acteurs, dont l'issue pourra être déterminante pour le retour au plein emploi.

Je ne suis pas sûr que les acteurs qui comptent soient pleinement conscients de ce jeu et de la partition qu'il doivent jouer. Je doute, par exemple, que les ministres de l'Emploi de France ou d'Allemagne se posent, avant de prendre une initiative législative, la question de savoir comment la BCE l'interprétera, comment elle y réagira. En France, par exemple, il y a aujourd'hui débat sur les licenciements économiques, et certains proposent de les rendre plus coûteux pour les entreprises. Je ne crois pas qu'ils aient beaucoup réfléchi au nombre d'emplois qui risquent d'être perdus si la BCE interprète une éventuelle législation sur les licenciements comme le signe d'une rigidification du marché du travail dans une grande économie de la zone euro.

Pour progresser, il faut sortir de la dichotomie entre une gestion économique et monétaire de plus en plus intégrée au sein de la zone euro, et une gestion sociale encore très largement ignorante des interdépendances européennes, et pour cela organiser ce jeu entre les acteurs. C'est à dire, faire en sorte que dans le respect de leur indépendance réciproque, ils se parlent, anticipent leurs réactions mutuelles, élaborent des compromis tacites. On sait, avant tout, ce qu'il faut éviter : des gouvernements timorés, parce qu'ils douteraient que la banque centrale leur permette retirer les bénéfices d'une action résolue, une banque centrale précautionneuse, parce qu'elle ne croirait pas les gouvernements capables de courage. Et à la fin, un chômage qui resterait élevé, et dont chacun croirait pouvoir rejeter la responsabilité sur les autres.

* *

*

Au total, nous avons beaucoup progressé, mais nous sommes encore loin d'avoir suffisamment clarifié l'objectif et la stratégie. Des débats exigeants nous attendent sur ces questions. Je voudrais terminer en évoquant les conditions dans lesquelles ils peuvent se tenir. Ce qui me frappe, en Europe, et même dans le dialogue entre Allemands et Français, c'est combien nos discussions manquent souvent de soubassement analytique. Nous en venons rapidement, trop rapidement, à traiter des questions de fond comme des sujets de négociation politique ou diplomatique. Le résultat est que nous aboutissons à des textes où chacun retrouve un peu de ce qui lui plait, mais où personne ne peut lire une doctrine économique et sociale. Ce n'est pas faire injure aux politiques ou aux diplomates que de rappeler qu'ils ne sont pas les mieux armés pour élaborer une telle doctrine. Nous avons, à juste titre, choisi de ne pas leur confier notre monnaie. Veillons aussi à donner un fondement analytique solide à notre réflexion stratégique sur les orientations économiques et sociales. Cela n'est certainement pas un manière de fermer le débat, seulement une suggestion pour le discipliner et s'assurer qu'il sera fructueux.