LA PLANIFICATION FRANÇAISE ET L'EMPLOI

par

Nicolas JACHIET*

La planification française a connu d'importantes mutations depuis sa mise en place par Jean Monnet en 1946. Aux plans de la IV[e] République orientés vers la reconstruction et la modernisation de l'économie succèdent les plans de l'ère gaullienne qui, promus au rang d' « ardente obligation », tentent de dégager avec une certaine exhaustivité et grâce à des instruments améliorés les axes du développement économique et social de la France. Avec le VII[e] et plus encore avec le VIII[e] Plan, la planification française connaît une nouvelle mutation : plus sélective, moins dirigiste, elle s'affirme surtout comme plus stratégique face aux nouvelles contraintes.

Or, au travers de ses importantes évolutions, la planification française continue d'incarner dans la politique économique nationale un triple souci : celui de la cohérence, du moyen terme et de la concertation. Ce sont précisément les trois exigences fondamentales de la politique de l'emploi. On ne saurait en effet concevoir celle-ci sans prise en compte de l'évolution des grands équilibres économiques, sans considération du caractère structurel des problèmes à résoudre et plus encore sans dialogue avec les partenaires sociaux. C'est pourquoi l'emploi a toujours tenu une place particulière dans les plans français.

L'étude de celle-ci revêt un double intérêt : celui tout d'abord de mieux cerner les caractéristiques des politiques de l'emploi en fonction de l'évolution économique d'ensemble, celui ensuite d'examiner à travers un problème d'une importance toute spéciale le devenir de la planification française. Notons d'ailleurs que le terme de planification ne recouvre pas seulement le contenu du plan, mais aussi l'ensemble des instruments, des conceptions, des institutions, des procédures qui concourent à son élaboration. Ces divers éléments fournissent des informations précieuses sur l'évolution des méthodologies et des attitudes en matière d'emploi et il convient donc qu'une attention toute particulière leur soit réservée, une fois souligné le parallélisme naturel qui existe entre l'évolution des orientations des plans successifs en matière d'emploi et celle de la situation de l'emploi.

I. UNE APPROCHE INTIMEMENT LIÉE AUX ÉVOLUTIONS DE LA SITUATION DE L'EMPLOI

Si l'on gomme divers aléas conjoncturels, on peut distinguer trois phases successives dans l'évolution de la situation de l'emploi en France depuis la guerre. Jusqu'au début des années soixante, l'économie française se trouve confrontée à une relative pénurie de main-d'œuvre. A partir du milieu des années soixante, on assiste à une montée simultanée du nombre d'emplois offerts et du nombre d'emplois recherchés; le solde des deux mouvements fait apparaître une lente montée du chômage. Enfin vers 1974 le premier choc pétrolier correspond à une montée brusque du taux de chômage, lequel continue depuis lors à s'accroître à un rythme appréciable. Or l'évolution de la planification correspond d'assez près à ces différentes phases.

1. Du I[er] au IV[e] Plan, la modernisation face à une pénurie de main-d'œuvre.

Ainsi la pénurie de main-d'œuvre est-elle un problème spécifique des plans de la IV[e] République et un obstacle à la réalisation de leur objectif central, la modernisation de l'économie française. Il y a certes plus que des nuances dans les différences entre plans successifs. Le I[er] et le III[e] Plan s'inquiètent d'une pénurie prévisible de main-d'œuvre sur toute la période qu'ils couvrent tandis que le II[e] Plan évoque

* Cet article résume les principales conclusions d'un rapport réalisé à l'occasion d'un stage effectué au Service des Affaires sociales du commissariat général du Plan sous la direction de René Cessieux dans le cadre du séminaire de Monsieur le Professeur J. Mabileau de l'École polytechnique.

l'existence d'un chômage croissant dans certains secteurs industriels (il y a plus de 200 000 chômeurs en 1953). Par la façon dont les problèmes d'emploi s'y trouvent traités, le IV[e] Plan, premier plan « gaulliste », reste dans la lignée de ses prédécesseurs : une relative pénurie de main-d'œuvre existe toujours dans un certain nombre de secteurs, bien qu'il ait fallu réviser en hausse d'un demi-point le taux de croissance projeté pour assurer le plein emploi de la population active disponible en 1965, terme du plan.

Si donc, parmi ces quatre premiers plans, certains affichent une inquiétude, d'ailleurs bien modérée, quant à la réalisation du plein emploi, tous abordent l'emploi par le même type de raisonnement : étude de l'équilibre global par totalisation des besoins et des ressources en main-d'œuvre, proposition d'ajustements spécifiques tendant à remédier à la pénurie de force de travail dans les secteurs en expansion.

L'évaluation des besoins en main-d'œuvre est effectuée sur la base des besoins généraux de l'économie tels qu'ils ressortent des objectifs principaux du plan. Elle n'est pas toutefois dénuée d'une certaine ambiguïté : certains plans lui donnent un caractère strictement normatif, volontariste. D'autres, tel le II[e] Plan, utilisent plus volontiers le terme de prévision tout en parlant d'« effectifs nécessaires à la réalisation du plan ». Il convient de souligner néanmoins que, par-delà ces différences, à vrai dire légères, l'évaluation des besoins en main-d'œuvre procède toujours très directement, dans cette période, des objectifs du plan.

Lors de la préparation du plan, la transcription de ces objectifs en termes d'emploi est effectuée par chaque commission « verticale », c'est-à-dire chargée d'un secteur particulier de l'économie, qui établit pour ce qui la concerne une évaluation des besoins en main-d'œuvre, fondée à la fois sur les tendances passées et les objectifs de production souhaités.

Il appartient ensuite à la commission de la main-d'œuvre, à vocation « horizontale », de totaliser ces besoins pour déterminer l'évolution globale de la demande de travail au cours de la période du plan. La fixation des objectifs dans chaque secteur est toutefois devenue progressivement moins autonome. A l'occasion de la préparation du IV[e] Plan, c'est sur la base d'un taux moyen annuel de croissance de 5 % qu'on été effectuées les premières évaluations sectorielles. Le résultat de celles-ci a conduit à choisir un nouveau taux (5,5 %) pour assurer le plein emploi.

L'évaluation des besoins en main-d'œuvre à laquelle il est ainsi procédé va cependant au-delà d'une simple comptabilité d'effectifs et fait une place significative à la productivité et à la durée du travail. L'augmentation de la productivité, particulièrement dans les secteurs les plus exposés à une pénurie de main-d'œuvre, est un objectif constant des plans successifs. Quant à la durée du travail, les I[er] et III[e] Plans, qui sont ceux pour lesquels les besoins en main-d'œuvre semblent les plus difficiles à satisfaire, prévoient son allongement. Le IV[e] Plan, qui représente à cet égard comme à bien d'autres une charnière, commence à envisager sa réduction avec d'extrêmes réserves.

Une fois évalués les besoins en main-d'œuvre, encore faut-il confronter ces besoins aux ressources, c'est-à-dire à la population active disponible. Cet examen est conduit dans les II[e], III[e] et IV[e] Plans en trois étapes : étude de l'évolution démographique, puis des taux d'activité et enfin des phénomènes migratoires. Le I[er] Plan, dans le contexte de l'immédiate après-guerre qui s'y prête à vrai dire très mal, néglige les problèmes démographiques pour ne s'intéresser qu'à deux phénomènes immédiats : les transferts d'effectifs dus à la fin des hostilités, les migrations.

Ces différents phénomènes sont toujours envisagés sous une double optique : celle de leur évolution spontanée et celle de leur inflexion volontariste. Ces deux aspects sont d'ailleurs parfois difficiles à discerner car les lois du marché comme le plan tendent alors au même but : mobiliser la main-d'œuvre, ce qui se traduit par l'augmentation du taux d'activité féminin et l'appel à la main-d'œuvre étrangère.

Au total, la confrontation des besoins et des ressources en main-d'œuvre de l'économie fait apparaître un équilibre global assez satisfaisant de plan en plan : le plein emploi se trouve réalisé, abstraction faite d'un chômage conçu comme inévitable du fait des restructurations de l'économie.

Cet équilibre masque toutefois une pénurie effective de main-d'œuvre en ce sens que certains secteurs voient leur croissance freinée par l'insuffisance du facteur travail. C'est pourquoi, parallèlement à la considération globale de l'emploi, les plans français se sont attachés dès l'origine à proposer des ajustements spécifiques sur le marché du travail. Ceux-ci ont été orientés délibérément vers l'offre de travail. Tous les plans de cette période considèrent en effet les besoins généraux de l'économie comme des données exogènes dans le problème de l'emploi : c'est la main-d'œuvre qu'il faut adapter aux emplois que l'économie offre ou offrira.

Ainsi la formation professionnelle, qu'elle soit initiale ou continue, tient-elle une place toute spéciale dans les plans considérés, ainsi d'ailleurs que dans tous leurs successeurs. La nécessité de donner aux jeunes une formation professionnelle adaptée, l'adéquation entre les enseignements à vocation professionnelle et les professions elles-mêmes, la promotion sociale par la formation continue, le transfert de main-d'œuvre des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion grâce à une formation professionnelle des adultes adaptée font l'objet de nombreuses propositions dans les plans de cette période.

Dans le cadre des ajustements spécifiques, la mobilité géographique de la main-d'œuvre retient également tout spécialement l'attention. Malgré les débuts de la politique d'aménagement du territoire, ébauchée dès le II[e] Plan, les plans affichent alors très ouvertement leur préférence pour une mobilité, non des emplois, mais de la main-d'œuvre, ce qui est

jugé plus efficace. « Il n'est pas possible de garantir à chaque travailleur, pour toute sa vie, une occupation professionnelle déterminée dans un lieu déterminé », cette phrase du IIe Plan résume assez bien la nature de la politique spécifique de l'emploi dans les quatre premiers plans.

En raison même de l'attention toute particulière qui a été accordée aux aspects purement économiques de l'emploi, ces plans présentent certaines lacunes en matière sociale : les conditions de travail, les relations du travail, les revenus — sauf dans le plan intérimaire de 1960 — sont singulièrement absents des chapitres sur l'emploi.

2. Ve et VIe Plans, l'« ardente obligation » face à la montée tendancielle du chômage.

Vers le milieu des années soixante, l'emploi commence à être envisagé sous un angle nouveau dans les réflexions collectives, les débats publics et les documents officiels, et donc tout particulièrement dans la planification.

Celle-ci affiche depuis les débuts de la Ve République de nouvelles ambitions. Le général de Gaulle qualifie le plan d'« ardente obligation ». Le plan devient une loi qui est soumise au Parlement après avis du Conseil économique et social. Les partenaires sociaux eux-mêmes placent dans le plan de nouveaux espoirs.

Il est vrai que le poids plus grand acquis par le plan dans le débat public résulte surtout de l'élargissement de son champ : les équipements collectifs, les problèmes sociaux y tiennent une place plus grande. Ayant pris conscience que le pays vit depuis l'immédiate après-guerre sur un rythme de croissance soutenu, la planification se préoccupe de mieux répartir les fruits de l'expansion.

Dans le même temps, le chômage connaît une lente montée tendancielle que les plans enregistrent sans toujours bien la comprendre. En effet le niveau de l'emploi continue à s'accroître dans le même temps. Certes l'arrivée sur le marché du travail des générations nombreuses de l'après-guerre constitue un premier élément d'explication. On distingue moins bien sur le moment ce que Robert Salais qualifiera de phénomène de « pompe aspirante-refoulante » : l'attraction exercée par le marché du travail sur la population féminine et sur la main-d'œuvre étrangère va de pair avec d'importants mouvements de débauchage dans certains secteurs, dans certaines régions et au sein de certaines catégories.

C'est en fonction des problèmes sociaux qui apparaissent ainsi et des nouvelles ambitions de la planification que les Ve et VIe Plans affichent une égale volonté de voir pratiquer une politique active de l'emploi qui s'articule autour d'une volonté d'adaptation de la force de travail sur le modèle des plans précédents et d'une prise en compte des nouveaux impératifs sociaux.

La politique d'aménagement du territoire mise à part, les plans considérés n'accordent qu'une attention extrêmement limitée aux actions en direction de la demande de travail, considérée comme une donnée exogène de la politique de l'emploi. Tout au plus le VIe Plan propose-t-il de limiter l'« appel incontrôlé à la main-d'œuvre étrangère » que pourrait induire le développement important, prévu par le plan, de l'emploi industriel. L'effet sur le volume de la population active des restructurations de l'appareil productif n'est pas encore perçu en tant que tel.

Cela étant, trois types de politiques sont proposés pour adapter la force de travail aux besoins de l'économie : l'orientation, la formation et la mobilité professionnelles. Il s'agit là d'actions qui bénéficient certes de concours financiers publics fort importants mais qui n'innovent guère dans leur principe par rapport aux propositions des plans précédents. On doit cependant signaler l'accent tout particulier qui est mis sur les dispositifs publics d'organisation du marché du travail et qui se traduit par la création de l'ANPE en 1967 : la montée tendancielle du chômage n'y est, d'évidence, pas étrangère.

Plus généralement, cette évolution de la situation générale de l'emploi est la source de nombre d'orientations à caractère social dans les Ve et VIe Plans : il est assez largement inutile de chercher à distinguer parmi celles-ci le souci purement social de la préoccupation strictement économique, qu'il s'agisse de la réduction de la durée du travail, de l'amélioration des conditions de travail qui doit rendre un certain nombre d'emplois industriels plus attractifs pour les nationaux ou de l'indemnisation du chômage, dont on considère qu'elle ne doit pas être économiquement neutre (incitation à la mobilité géographique du chômeur par exemple).

La prise de conscience du caractère profondément inégalitaire du chômage fonde également certaines politiques en faveur des catégories les plus vulnérables : jeunes, femmes, chômeurs de plus de 45 ans.

On voit donc que la plupart des instruments de politique de l'emploi dont on dispose aujourd'hui sont déjà mis en place dans les plans antérieurs au « choc pétrolier ». Toutefois les Ve et VIe Plans se situent dans une perspective de plein emploi presque réalisé. Les difficultés qui apparaissent sur le marché du travail sont considérées comme temporaires et, d'ailleurs, le taux de chômage avant 1974 ne dépasse guère 2 % de la population active (2,2 % en 1972). L'image du marché du travail au cours des quelques trente années de forte croissance de l'après-guerre a été celle d'un marché qui, par nature, peut être rendu capable de fournir à chacun un emploi et dont les distorsions ne peuvent qu'être provisoires. La « rupture » de 1974 va obliger le planificateur à se dégager progressivement de cette conception.

3. Le VII[e] Plan pour un retour rapide au plein emploi.

Élaboré alors que le Gouvernement pratiquait une politique en forme de « stop and go » (freinage de juin 1974, relance de septembre 1975) et que la population disponible à la recherche d'un emploi (PDRE) au sens du recensement doublait (509 000 au 1[er] janvier 1974, 1 072 000 au 1[er] janvier 1976), le VII[e] Plan, devait résoudre un problème redoutable : définir le moyen terme alors que le court terme lui-même semblait incertain.

La nature des problèmes posés était toutefois suffisamment nette pour qu'il lui appartînt de prendre position : poursuite de tendances « lourdes » défavorables (augmentation de la population active, évolution des taux d'activité, phénomènes de mobilité, différences catégorielles de vulnérabilité au chômage et d'employabilité), apparition de phénomènes de récession à plus court terme.

Le VII[e] Plan rejette l'idée d'une politique volontariste visant à peser sur les taux d'activité, politique qu'il qualifie de « malthusienne ». Il ne retient que deux actions tendant à réduire les disponibilités en main-d'œuvre : politique de l'immigration, aménagement de l'âge de la retraite.

Cela étant, tous les travaux prévisionnels concordent pour estimer que l'on ne saurait escompter une réduction significative du chômage par l'évolution de l'offre de travail. C'est donc vers l'offre d'emploi qu'il convient de se retourner et que se trouve ainsi mis en cause le lien entre emploi et croissance.

On s'est interrogé au cours de la préparation du plan sur les modalités d'une croissance plus riche en emplois. La perspective d'une modération des investissements au profit d'une utilisation accrue du facteur travail a été repoussée. Bien au contraire, c'est la reprise de l'investissement productif qui doit être la source essentielle des créations de nouveaux emplois. Celles-ci doivent faire l'objet d'une répartition adéquate et, fait notable, c'est le réemploi sur place des personnes privées d'emploi qui est encouragé et non plus la mobilité tant prônée dans les plans précédents.

C'est cependant une croissance économique forte, condition première d'un retour au plein emploi, qui constitue la stratégie centrale du VII[e] Plan. Cette prise de position, fondée sur de solides travaux économétriques, exclut toutefois les réflexions sur les effets pervers en matière d'emploi de politiques trop orientées vers une relance à court terme et sur la possibilité même d'un taux de croissance élevé, eu égard au contexte international. Le taux de croissance de 5,7 %, retenu par les pouvoirs publics, était l'arme essentielle du VII[e] Plan pour l'emploi et cette arme était bien fragile.

Toutefois, les instruments spécifiques existants de la politique de l'emploi font l'objet d'un renforcement très appréciable dans le cadre de trois des programmes d'action prioritaire (PAP) du VII[e] Plan. Le PAP n° 10 « Renforcer l'action publique pour l'emploi » et le PAP n° 11 « Améliorer la formation professionnelle des jeunes » renforcent et renouvellent des actions déjà anciennes des pouvoirs publics. Le PAP n° 12 « Transformer les conditions de travail et revaloriser le travail manuel » s'inspire du principe selon lequel « le plein emploi suppose le meilleur emploi », principe dont on trouve les prémisses dans le VI[e] Plan.

Aussi les pouvoirs publics pensaient-ils, grâce à une panoplie diversifiée de politiques pour l'emploi, « limiter les dégâts ». Les projections réalisées à partir du taux de croissance retenu (5,7 %) conduisaient à une évaluation de 600 000 chômeurs (PDRE) en 1980. Or la croissance a été deux fois moindre et la PDRE atteint le chiffre de 1 500 000. Quel discours est-il donc possible de tenir aujourd'hui pour le moyen terme après six années de forte aggravation du chômage?

4. Le VIII[e] Plan : politique de l'emploi ou politique pour l'emploi ?

Nul ne conteste que l'emploi soit, explicitement ou implicitement, l'enjeu dominant du plan qui a vocation à couvrir les cinq prochaines années. Les signes abondent d'une dégradation durable de la situation de l'emploi : évolution du volume de la population active, perspectives de l'activité économique, modes de gestion de la main-d'œuvre, caractère inégalitaire de plus en plus marqué du système d'emploi.

La définition des réponses qu'il convient d'apporter s'inscrit dans le cadre d'une planification rénovée. Le plan proposé par le Gouvernement se veut en effet plus sélectif, plus stratégique, plus souple que ses prédécesseurs. Il doit s'efforcer de définir « les actions qui seront les plus utiles en toute hypothèse, dans les divers états du monde envisageables ». Aussi le Gouvernement renonce-t-il à articuler le plan autour d'objectifs macroéconomiques normatifs « dont l'expérience a montré le caractère illusoire ».

Est-ce à dire, comme le suggèrent certains, qu'il n'y aurait là que fuite devant une prévisible aggravation des contraintes qui pèsent sur l'emploi? Telle n'est sans doute pas la question essentielle. Bien plus significatives que les projections normatives sont les politiques proposées. Or, à cet égard, si d'un côté on procède à une révision stratégique sur le problème de la relance, de l'autre les actions spécifiques pour l'emploi qui sont envisagées sont pour une bonne part dans la lignée des plans précédents.

C'est le rapport sur l'adaptation du VII[e] Plan, adopté par le Parlement en 1978, qui a marqué la rupture avec la stratégie du VII[e] Plan, rupture que le VIII[e] Plan ne fait que confirmer. Les pouvoirs publics considèrent en effet qu'une relance aurait, eu égard à l'environnement international, pour effet essentiel d'aggraver un certain nombre de déséquilibres (infla-

tion, balance commerciale). A terme assez bref, une politique d'assainissement serait nécessaire dont les effets seraient désastreux en terme d'emploi. Aussi l'objectif essentiel du VIII[e] Plan sera-t-il beaucoup plus la régularité et la durabilité de la croissance qu'une accélération immédiate de celle-ci. La compétitivité extérieure, la modération des évolutions nominales de revenus, l'amélioration de la situation financière des entreprises, tels sont aux yeux du Gouvernement les principaux éléments d'une politique d'amélioration durable de la situation de l'emploi.

Cela étant, il existe au sein de cette stratégie d'ensemble certaines marges de manœuvre qui permettent de mener des actions spécifiques pour l'emploi. Certaines d'entre elles n'innovent que peu par rapport aux plans précédents, du moins dans leur orientation d'ensemble : ainsi en est-il de la formation professionnelle, de l'amélioration des conditions de travail. Certaines constituent un approfondissement de quelques aspects du VII[e] Plan : ainsi de l'orientation de l'investissement vers le redressement de l'emploi. Quant à l'aménagement des temps de travail, il fait l'objet d'un examen plus systématique qu'auparavant. Les conclusions en sont toutefois nuancées et conduisent à retenir les solutions les plus simples : réduction modulée, différenciée et négociée de la durée du travail, temps partiel.

Le VIII[e] Plan manifestera en réalité clairement ce qui était sous-jacent dans nombre de ses précédesseurs : il n'existe pas de véritable autonomie de la politique de l'emploi. Le Premier ministre affirmait en 1978 à l'Assemblée nationale lors du débat sur l'adaptation du VII[e] plan que « l'emploi ne relève pas d'une politique de l'emploi, mais d'une politique économique qui restaure les conditions d'un emploi sain et durable ». C'est incontestablement là l'optique qui prévaut dans le VIII[e] Plan qui veut être, dans son ensemble, une politique de l'emploi ou, plus exactement, pour l'emploi.

II. L'IMPACT DES CONSIDÉRATIONS MACROÉCONOMIQUES

Cette nouvelle approche peut toutefois encourir le reproche de restreindre le champ de compréhension des problèmes d'emploi à la seule macroéconomie et de l'évacuer ainsi de la planification proprement dite. Il est bien clair en effet que le plan n'a pas pour vocation d'être un gigantesque exercice macroéconomique. S'il ne peut éluder la prise en compte des grands équilibres et des principaux agrégats, c'est sa raison d'être que de définir beaucoup plus qu'une politique économique, un projet de développement rassemblant tous les grands axes d'efforts en matière économique et sociale pour le moyen terme, ce qui nécessite une approche beaucoup plus détaillée des phénomènes.

Il ne saurait cependant y avoir de tel projet sans conceptions macroéconomiques sous-jacentes, qu'elles soient ou non explicites. C'est ainsi qu'en matière d'emploi, si la planification n'a pas eu à se pencher sur les théories macroéconomiques en tant que telles, elle n'a pu ignorer un certain nombre de relations qui lient les principaux indicateurs de la situation de l'emploi à d'autres grandes variables macroéconomiques.

Or, quelle que soit la part prise dans son élaboration par les experts, un texte aussi politique que le plan doit s'en tenir aux traits les plus saillants que lui fournit la pensée économique. Aussi sont-ce quelques assertions d'apparence anodine, placées en introduction des chapitres des plans sur l'emploi, qui nous révèlent la nature des principales conceptions macroéconomiques sous-jacentes aux orientations adoptées. En nous limitant aux grandes lignes ainsi mises à jour, nous simplifierons donc de façon parfois prononcée les débats théoriques qui ont pu se produire autour de tel ou tel plan.

1. Du I[er] au VII[e] Plan, un consensus théorique longtemps préservé.

Jusqu'au VII[e] Plan, le maintien ou le rétablissement à terme rapproché d'un quasi-plein emploi a constitué un choix constant du planificateur. Cette exigence n'a pas été exclusive d'autres préoccupations macroéconomiques, en matière de stabilité monétaire notamment. Or il est frappant de constater les ressemblances des raisonnements tenus par les différents plans qui semblent tous s'inspirer d'une sorte de paradigme bien adapté au plein emploi, lequel s'est vu progressivement remettre en cause par l'évolution de la situation de l'emploi.

Si l'on met à part le I[er] Plan qui contient peu de références macroéconomiques du fait d'un raisonnement exclusivement axé sur les facteurs de production, tous les plans jusqu'au VII[e] ont fait leurs les deux propositions suivantes : le niveau de l'emploi, donc celui du chômage, est conditionné par celui de l'activité; il existe une relation de même sens entre l'inflation et le niveau de l'emploi ou, ce qui revient au même en vertu de la première proposition, entre l'inflation et le niveau de l'activité.

Certes, ces relations sont explicitées sous des formes diverses d'un plan à l'autre. Tout d'abord l'accent est mis, selon le contexte, sur l'une ou l'autre. C'est la première qui retient l'attention dans le II[e] Plan (« assurer par l'expansion économique le plein emploi des forces de travail »), le IV[e], à l'occasion de la préparation duquel il a été décidé de relever d'un demi-point le taux de croissance envisagé afin d'assurer le plein emploi, le VI[e] (« le taux de croissance fixé... doit permettre un équilibre satisfaisant sur le marché du travail ») et le VII[e] qui juge « une croissance économique forte » nécessaire pour procurer à chacun un emploi.

En revanche, c'est la seconde proposition qui retient l'attention du IIIe Plan comme du plan intérimaire de 1960 qui s'inquiètent des conséquences de la tension du marché du travail en terme de pression inflationniste. De même le Ve Plan prend le parti d'une certaine détente sur le marché du travail afin de concilier expansion et stabilité monétaire.

Les deux axiomes qui ont ainsi dominé, près de trente années durant, le traitement de l'emploi dans les plans n'ont pas suscité jusqu'au début des années soixante-dix de controverses majeures. Les oppositions théoriques très marquées qui opposent keynésiens et néoclassiques à propos du chômage s'atténuent fortement dans l'analyse du plein emploi : Keynes fait pratiquement reprendre leurs droits aux analyses classiques une fois le plein emploi atteint. Le consensus était donc aisé dans un contexte de relatif plein emploi.

Keynésiens et néo-classiques avaient toutefois chacun leur propre domaine d'influence. « Le keynésionisme » régnait en maître sur la politique macro-économique d'ensemble, qu'elle soit à court ou à moyen terme, et donc sur les plans. Ainsi le VIIe Plan se situe-t-il, malgré les incertitudes dues à la crise, dans la lignée de ses prédécesseurs en envisageant une relance typiquement keynésienne.

En revanche, les analyses et les politiques à un niveau plus fin ont été marquées de plan en plan par certains concepts classiques ou néo-classiques : ainsi en est-il du chômage « structurel », « frictionnel » ou « marginal » analysé par les IIIe et IVe Plans.

2. Une remise en cause progressive.

C'est la détérioration de la situation de l'emploi qui a progressivement remis en cause le consensus théorique et la complémentarité des interprétations. Les néo-classiques ont prétendu, avec quelque raison, interpréter de façon plus adéquate que les keynésiens, la lente montée du chômage dans les années soixante : on peut en effet penser qu'avant 1974 une partie du chômage a été le fait des producteurs (existence de goulots de production, investissements de productivité, alors que par ailleurs la demande était forte).

Il est par contre indéniable que la « crise » a eu des effets de déflation keynésienne : l'insuffisance de la demande a provoqué une aggravation sensible du chômage. Cependant les deux interprétations, classique et keynésienne, ont été d'une part totalement disjointes, d'autre part insuffisantes pour expliquer le niveau du chômage.

C'est qu'en effet les relations précédemment postulées entre activité, emploi et inflation se sont peu à peu distendues. L'apparition de la « stagflation », c'est-à-dire d'une accélération de la hausse des prix sans amélioration de l'emploi, a rendu largement erronés les liens postulés auparavant entre inflation et emploi comme entre inflation et chômage, du moins sur le moyen terme. Un tel arbitrage peut toutefois subsister à court terme, ce que suppose implicitement le rapport sur l'adaptation du VIIe Plan en donnant la priorité à la maîtrise de l'inflation sur la lutte contre le chômage.

Mais c'est le lien entre niveau de l'activité et situation de l'emploi qui a subi la remise en cause la plus radicale. Chacun des maillons de la chaîne du raisonnement keynésien [chômage-emploi-production-demande] (1) a soulevé des difficultés à partir du Ve Plan.

Le phénomène de « pompe aspirante-refoulante » a mis en évidence l'ambiguïté du lien entre emploi et chômage tel qu'il est perçu par le sens commun. Dès le Ve plan apparaît une première intuition sur ce point : « offres et demandes d'emploi, distinguées pour la commodité de l'analyse, sont en fait partiellement interdépendantes ». Formalisée au cours des travaux préparatoires des plans suivants, elle ne sera pas vraiment développée dans les plans eux-mêmes. L'accent est effectivement mis sur l'évolution des taux d'activité catégoriels mais, sauf pour ce qui concerne l'immigration et la préretraite, on ne cherche pas à peser sur le volume de la population active, notamment sur le taux d'activité des femmes. « Décourager certaines catégories de rechercher un emploi » serait aux yeux du VIIe plan une « politique d'inspiration malthusienne ». Dans la mesure où des impératifs d'équité sociale imposent de ne pas le corriger, l'effet d'attraction vers la population active exercé par les créations d'emplois n'est guère pris en compte par les plans.

La relation entre emploi et production a également fait l'objet d'une attention particulière. Les gains de productivité ont toujours constitué un objectif des plans, que ce soit en raison de la pénurie de main-d'œuvre jusqu'au IVe plan ou pour des motifs de compétitivité (Ve et VIe plans). Si le VIIe plan et le projet de VIIIe plan refusent le ralentissement volontariste des gains de productivité, des pas importants n'en sont pas moins faits dans la voie d'une redistribution entre capital et travail : mise en cause des coûts des facteurs qui ne reflètent pas leur rareté relative (VIIe plan); développement de secteurs, tertiaires pour l'essentiel, fortement créateurs d'emploi (VIIe plan); accent mis sur la productivité globale des facteurs (projet de VIIIe plan). Très clairement la croissance ne garantit plus à elle seule l'emploi : le rapport du comité emploi et travail du VIIe plan indique qu'il faudrait une croissance annuelle de 10 % pour résorber le chômage.

C'est également la relation, très keynésienne, entre demande et production qui retient particulièrement l'attention dans l'étude contemporaine de chômage. On y procède, au plan théorique du moins, à une synthèse des conceptions keynésiennes et classiques, ou plus exactement à leur juxtaposition. Deux types de chômage sont en effet distingués : un chômage « keynésien » résultant d'une insuffi-

(1) Cf. Vivien LEVY-CARBONA, Bruno WEYMULLER, *Macro-économie contemporaine*, Éditions Economica, 1979.

sance de la demande alors qu'existent des marges de capacité inemployées et rentables, un chômage « classique » (ou « d'offre ») lorsque l'activité se trouve contrainte par la saturation des capacités de production (ou la non-rentabilité de celles qui ne sont pas employées), c'est-à-dire par une insuffisance de l'offre sur le marché des biens.

L'originalité des récents développements de la théorie macro-économique du chômage (2) est d'avoir mis en lumière la coexistence des deux types de chômage à l'heure actuelle : l'un ou l'autre prédomine selon les secteurs. Or, les politiques à mettre en œuvre sont radicalement différentes : le chômage « keynésien » appelle une politique de relance de la consommation, le chômage « classique » nécessite une politique des revenus pour restaurer les profits des entreprises afin de favoriser l'utilisation de marges de capacité inemployées et surtout l'investissement.

3. Les choix du VIII[e] plan : la fin du « keynésianisme » ?

C'est à un choix en la matière que le Gouvernement a dû procéder pour définir la stratégie du VIII[e] plan. Les chapitres sur l'emploi du rapport d'adaptation du VII[e] plan et de celui sur les options du VIII[e] sont suffisamment catégoriques sur le problème de la relance pour que le texte même du projet de VIII[e] plan ne s'y attarde pas : toute relance générale est considérée comme nuisible. Sous des dehors peu techniques, l'argumentation prend en compte certains résultats de la nouvelle macroéconomie du chômage.

Le raisonnement s'appuie sur l'enchaînement temporel des effets d'une politique de relance. L'accroissement de la demande qui en résulterait se répartirait entre production intérieure et importations, d'où aggravation du déficit commercial. De plus, les secteurs « keynésiens » buteraient rapidement sur la contrainte de capacité, n'estimant pas profitable malgré l'accroissement de la demande d'investir davantage. Quant aux secteurs « classiques », ils se heurteraient dès le point de départ à cette même contrainte de capacité. On exacerberait ainsi dans tous les secteurs les tensions inflationnistes.

Qui plus est, on assombrirait pour la phase suivante les perspectives de l'emploi. D'une part, en effet, les marges des entreprises n'ayant pas été restaurées et ayant sans doute même été grevées par une augmentation des salaires, l'investissement se trouverait compromis à moyen terme, ce qui installerait de nouveaux secteurs dans une situation « classique ». D'autre part, des politiques de freinage devraient être suivies pour contenir les tensions inflationnistes et le déséquilibre extérieur. Or le « stop and go » est extrêmement défavorable en terme d'emploi : l'effet « pompe aspirante-refoulante » induit un chômage beaucoup plus fort, pour une croissance à moyen terme donnée, lorsque celle-ci est heurtée que lorsque celle-ci est régulière.

La politique retenue par le Gouvernement depuis plusieurs années et qui est centrale dans la stratégie du VIII[e] plan vise à privilégier la « remise en ordre de l'économie française », c'est-à-dire pour l'essentiel la restauration de la situation financière des entreprises et l'amélioration de leur compétitivité. Pour cela, il conviendra de « modérer l'évolution nominale des rémunérations » et de « maîtriser les finances de la Nation ». Il s'agit là en réalité d'un pari. L'accroissement de l'investissement qui doit résulter, ce qui n'est pas assuré, de la restauration des profits doit étendre, mais à terme, la capacité de production dans les secteurs « classiques ». Dans l'intervalle, les mesures prises auront eu un effet dépressif sur la demande globale, donc auront aggravé le chômage « keynésien ». Or cette baisse de la demande globale peut avoir, en assombrissant les perspectives d'activité pour les entrepreneurs, un effet négatif sur l'investissement qui peut éliminer complètement la diminution attendue à terme du niveau du chômage.

Il est intéressant de noter qu'il n'a pas été possible de pousser le raisonnement macroéconomique sous-jacent jusqu'au bout dans les documents officiels de la planification (rapport d'adaptation du VII[e] plan, options du VIII[e] plan, projet de VIII[e] plan). Il conviendrait en effet, en toute logique, afin de soutenir le niveau de l'activité dans les secteurs keynésiens, de stimuler les éléments autonomes de la demande finale, c'est-à-dire en clair, de pratiquer une politique budgétaire laxiste en même temps qu'une politique des revenus rigoureuse. D'évidents motifs psychologiques conduisent toutefois à ne pas accroître le train de vie de l'État alors que l'on impose des efforts aux ménages, au moins quant à leur pouvoir d'achat.

Alors que dans les premiers plans la réalisation d'un équilibre satisfaisant sur le marché du travail passait par deux étapes successives, politique macroéconomique de croissance, politiques spécifiques d'ajustement de l'offre et de la demande de travail, on a assisté à une intégration progressive des considérations macroéconomiques dans l'approche structurelle des problèmes d'emploi. Le VIII[e] plan marque à cet égard une étape significative.

III. LES TRAVAUX PRÉVISIONNELS : UNE UTILISATION AMBIGUË

Faire des choix pour le moyen terme, cela impose de disposer d'une certaine image de l'avenir et donc d'en dessiner une au moyen de techniques aussi rigoureuses que possible. Aussi les travaux prévisionnels ont-ils toujours revêtu une importance majeure dans la préparation du plan.

---

(2) Article d'Edmond MALINVAUD, « Nouveaux développements de la théorie macro-économique du chômage », *Revue économique*, janvier 1979.

Si l'impulsion en matière de prévision à moyen terme reste donnée par le Commissariat général du plan, force est de constater que le centre de gravité de la réalisation des travaux s'est progressivement déplacé des commissions du plan elles-mêmes vers l'INSEE. Celui-ci a certes joué un rôle dès l'origine mais, à mesure que la technicité des études s'est accrue, les commissions ont dû, de plus en plus, se contenter de débattre de leurs résultats, de demander aux techniciens des précisions complémentaires et parfois de remettre en cause les hypothèses de départ.

1. Un système méthodologique sophistiqué.

Les méthodes de prévision de l'emploi ont subi, de plan en plan, une mutation profonde mais progressive qui est certainement loin d'être achevée. On a assisté au lent déclin de l'approche segmentée par totalisation des prévisions des commissions verticales au profit d'une projection globale au moyen des modèles macroéconomiques.

La méthode d'évaluation sectorielle de l'emploi retenue par les premiers plans se caractérise par sa grande hétérogénéïté. Les évaluations incombent en effet selon les branches aux commissions verticales, elles-mêmes plus ou moins spécialisées, ou à la commission de la main-d'œuvre. Les hypothèses quant à la productivité et à la durée du travail mêlent de façon parfois peu distincte extrapolations tendancielles et objectifs normatifs.

Le calcul du niveau de la population active apparaît dans son principe plus homogène et plus centralisé. Deux insuffisances, présentes dès l'origine, provoquent des difficultés dès les IIIe et IVe plans : l'immigration et l'évolution des taux d'activité. Les méthodes retenues se fondent sur la correction empirique des évolutions tendancielles. Il faut toutefois attendre le Ve plan pour qu'apparaisse un doute sérieux sur les modalités d'estimation des taux d'activité par extrapolation linéaire.

Quant au chômage, les travaux prévisionnels jusqu'au Ve plan ne l'appréhendent guère que comme différence entre les deux stocks que sont l'emploi total et la population active.

Avec l'apparition des modèles macro-économiques de moyen terme, qui réalisent la projection dynamique des travaux de comptabilité nationale utilisés depuis le IIIe plan, la prévision dans les plans français connaît un progrès significatif. Ces modèles rendent en particulier possible une approche globale de l'emploi et du chômage grâce à une formalisation des liens entre les différentes variables macro-économiques. Rappelons très brièvement leurs spécificités en matière d'emploi.

Le modèle FIFI (physico-financier) utilisé pour la préparation des VIe et VIIe plans détermine le niveau de l'emploi par un mécanisme équilibrateur en forme de boucle. De façon très simplifiée, la chaîne de raisonnement est la suivante : la demande de travail résulte du niveau de la production et détermine le niveau du chômage par l'intermédiaire d'une relation de flexion des taux d'activité, le chômage influe sur le niveau des salaires — selon un coefficient d'ailleurs faible — qui est lui-même un élément déterminant du niveau de la production.

Le modèle DMS (dynamique multisectoriel) utilisé pour la préparation du VIIIe plan introduit deux innovations dans le traitement de l'emploi. D'une part, le modèle calcule le niveau de l'emploi à partir de celui de la production par branches en deux étapes : sont en effet distingués un emploi de moyen terme dit « techniquement efficace » et un emploi de court terme ou « emploi effectif ». Cette différenciation permet un traitement temporel des phénomènes de substituabilité et de complémentarité des facteurs de production et la prise en considération des cycles conjoncturels de productivité. D'autre part, la détermination du niveau du chômage et de la population active introduit une différenciation catégorielle du phénomène de flexion des taux d'activité.

2. Tendances, mutations, normes ?

Quelles que soient leurs caractéristiques techniques, les différents travaux prévisionnels se heurtent à des limites intrinsèques : le plan a précisément pour mission d'expliciter certains choix et les incertitudes externes restent nombreuses. Ces travaux occupent néanmoins une place très importante dans l'élaboration du plan, fût-ce aux prix de certaines confusions.

On a tout d'abord constaté l'absence fréquente de distinction entre évolutions tendancielles et mutations : alors que les premières relèvent incontestablement d'une méthodologie purement mathématique, les secondes doivent faire l'objet d'une prise en compte diversifiée, à laquelle les procédés d'élaboration du plan offrent a priori un terrain favorable.

Or, il semblerait que les principales discontinuités qui se sont produites dans l'évolution des phénomènes d'emploi n'aient pas toujours été perçues avec un recul suffisant par les instances compétentes, qu'il s'agisse de l'évolution des taux d'activité féminins ou de la montée tendancielle du chômage. Sans doute une distinction trop radicale a-t-elle été faite entre perspective à long terme et prévisions à moyen terme. La grande technicité des modèles utilisés depuis le VIe plan présente à cet égard un incontestable avantage : elle permet de mieux distinguer dans le débat en commission ce qui est explicitement pris en compte dans les projections réalisées de ce qui ne l'est pas.

Une deuxième confusion a pu obscurcir les travaux d'élaboration du plan, celle qui a parfois été faite entre prévision et norme. L'exigence de scientificité, que Jean FOURASTIE, président de la commission de la main-d'œuvre du IIe au Ve plan, voulait voir régner dans les débats, a pu parfois y

contribuer. Les travaux réalisés mêlent en effet de façon trop peu distincte prolongement des évolutions passées et inflexions souhaitables. Or celles-ci ont été dans certains cas déguisées en résultats objectifs d'études techniques. Qui plus est, un net flottement a parfois régné à propos de la prise en compte du contexte réglementaire et législatif : le rapporteur de la commission a choisi soit de prendre en compte dans les données prévisionnelles telle ou telle réforme vraisemblable, soit au contraire de prolonger simplement les évolutions tendancielles. Ainsi en a-t-il été selon les plans de la durée du travail, de l'obligation scolaire, de l'âge de la retraite ou de l'immigration.

Progressivement toutefois l'utilisation des travaux prévisionnels s'est orientée vers la mise en place d'un processus d'itération qui permette un véritable dialogue entre experts, réalisateurs des projections et membres non techniciens de la commission. La projection centrale permet de cadrer l'évolution envisageable; les examens sectoriels d'apprécier la solidité et les marges du diagnostic; les projections en variante de tester l'influence de telle modification exogène ou de telle inflexion volontariste. Les débats sont l'occasion de mettre en cause à partir des résultats obtenus les hypothèses mêmes du modèle utilisé.

Les travaux du Comité emploi et travail du VII[e] Plan sont en la matière très révélateurs. Ce ne sont pas les matériaux qui lui ont manqué : des projections tendancielles exemptes de toute correction volontariste d'avril 1975, des projections normatives effectuées en octobre 1975 pour illustrer les effets de certaines politiques et enfin, à la fin de ses travaux, la projection de février 1976 qui incorpore un certain nombre de politiques recommandées par les comités ou commissions.

Le comité a choisi pour sa part de travailler essentiellement sur les projections tendancielles dans la mesure où elles lui semblaient constituer « une base irremplaçable de réflexion sur le déséquilibre potentiel de l'emploi qui serait associé à telle ou telle évolution économique ». Il a considéré que les comptes d'octobre 1975 étaient fondés sur des politiques insuffisamment spécifiées. Il est significatif du point de vue du pluralisme que les autres instances aient dans le même temps raisonné sur les travaux d'octobre 1975 où les modalités particulières de la politique de l'emploi étaient déjà prises en compte.

Les projections d'avril 1975 ont fait l'objet d'une critique minutieuse et d'une utilisation attentive. Les hypothèses du modèle ont été passées au crible et le comité a procédé, en utilisant divers travaux d'autres origines, à un réexamen des projections sur trois points essentiels : l'évolution de la durée hebdomadaire du travail, l'évolution de la productivité du travail, la méthode de projection des ressources en main-d'œuvre. Ce réexamen a conduit le comité à réviser son diagnostic dans le sens d'une aggravation de la situation de l'emploi au plan tendanciel.

3. Des insuffisances persistantes.

La considération des progrès réalisés au plan méthodologique a mis en évidence un certain nombre de faiblesses des travaux réalisés à l'occasion des premiers plans. Encore convient-il de ne pas les juger à la seule lumière de la situation et des conceptions actuelles. S'ils présentaient des lacunes quant au traitement de l'équilibre global, ils n'en correspondaient pas moins, par le détail de certaines de leurs évaluations sectorielles de l'emploi, au caractère de « vaste étude de marché » revendiqué alors par le plan. L'essentiel des progrès réalisés a consisté en une intégration plus poussée des phénomènes d'emploi dans le cadre macroéconomique d'ensemble de la prévision et en une perception plus fine des mécanismes d'évolution du niveau et de la structure de la population active.

Mais la mutation la plus fondamentale a concerné le statut même assigné à la prévision. Jusqu'au IV[e] Plan, le plein emploi est considéré comme devant être atteint grâce à la prévision elle-même, celle-ci devant, par l'information qu'elle contient, inciter les agents économiques à ajuster leur comportement.

La distinction progressivement réalisée du tendanciel, du prévisionnel et du normatif a certes constitué au plan conceptuel un important progrès, mais s'est très largement opérée sous l'effet de la lente détérioration de la situation de l'emploi. Il ne faudrait pas s'exagérer l'importance du pas franchi avec la mise en œuvre des modèles macroéconomiques. Ceux-ci fonctionnent en effet comme une « boîte noire » dont la critique interne est fort délicate et, en tout état de cause, affaire de spécialistes. Il faut donc se rabattre sur la critique externe, c'est-à-dire la mise en cause des hypothèses à partir des résultats.

Au premier rang des faiblesses que les modèles présentent encore dans leur mode de traitement de l'emploi figure la détermination du niveau de l'emploi. Comme le faisait remarquer Robert Salais en 1979 à un colloque franco-soviétique sur la planification, les méthodes de prévision des effectifs n'ont guère connu de progrès notables au plan conceptuel : le fil conducteur « production — trend de productivité — durée du travail — effectifs » est explicite dès le I[er] Plan. Les seuls progrès significatifs ont été introduits avec la détermination du niveau de la production par un modèle macroéconomique au VI[e] Plan et par une formalisation plus poussée dans DMS, donc pour le VIII[e] plan, des liens investissement — productivité — emploi.

Le mode de détermination du niveau du chômage et de la population active disponible présente également des insuffisances. En effet, le coefficient de flexion des taux d'activité, même différencié par secteurs dans DMS, ne rend pas compte de la dissymétrie du phénomène : les créations d'emplois suscitent une arrivée sur le marché du travail plus importante que le retrait par des suppressions en même nombre. Une modélisation du système d'emploi qui réalise un traitement séparé des flux d'entrée et

des durées de chômage, de même qu'un effort de prévision régionale de l'emploi allant au-delà d'une ventilation des évolutions nationales permettraient sans doute de réaliser des progrès sur ce point.

Il convient de se garder de tirer des conclusions trop hâtives des imperfections techniques des modèles. L'utilisation normative qui a pu en être faite a contribué à les dévaloriser dans la mesure où de nombreux aléas ont fait voler en éclats certaines projections publiées, en matière de chômage par exemple. L'expérience du passé et les efforts constants des spécialistes doivent inciter à assigner aux travaux prévisionnels leur juste place : celle d'un outil qui permet d'effectuer des choix en évaluant leurs implications. Mais lesdits choix, surtout dans des domaines aussi « humains » que celui de l'emploi, ne peuvent ressortir aux seules techniques chiffrées.

IV. UNE CONCERTATION INDISPENSABLE

Depuis le I^er^ Plan, la planification française fait une large place à la concertation. Jean Monnet avait en effet souhaité que soient étroitement associés à l'élaboration du plan les partenaires sociaux et les différentes administrations. Depuis lors, en dépit d'importantes évolutions quant au statut et au contenu du plan, l'ossature des procédures ainsi mises en place a subsisté de plan en plan.

Le dispositif de concertation repose presque exclusivement sur des structures d'un même type : les commissions (ou parfois « comités »). Chacune d'entre elles a vocation à examiner une partie du champ couvert par le plan, c'est-à-dire un aspect de la réalité économique et sociale, voire à embrasser le domaine du plan dans l'ensemble de ses grands équilibres (commission du développement). Certaines commissions ont en charge un secteur particulier de l'économie : ces instances « verticales » furent particulièrement nombreuses lors de l'élaboration des « plans de modernisation », l'objectif étant alors de définir en termes très sectoriels les axes de cette modernisation. D'autres commissions, dites « horizontales », ont pour objet d'étudier les perspectives d'évolution de certains grands équilibres économiques ou de fonctions collectives.

C'est parmi ces dernières qu'il convient de ranger la commission chargée des problèmes d'emploi, laquelle a existé, sous des appellations diverses, pour la préparation de chaque plan. Les travaux et débats qui s'y sont déroulés ont, à chaque reprise, abouti à la rédaction d'un rapport faisant l'objet d'une publication.

1. Une structure tripartite.

Commission de la main-d'œuvre jusqu'au V^e^ Plan, commission de l'emploi au VI^e^ Plan, comité emploi et travail au VII^e^ Plan, commission de l'emploi et des relations du travail au VIII^e^ Plan, cette évolution des appellations est bien plus qu'un subtil jeu de vocabulaire, elle traduit une mutation profonde dans la façon d'aborder les problèmes posés dont nous avons déjà exposé les grands traits. A une préoccupation dominante de pénurie de main-d'œuvre et d'adaptation de la force de travail aux besoins de l'économie succèdent en effet la prise en compte progressive de la montée du chômage et la reconnaissance croissante d'une interdépendance entre politiques de l'emploi et politiques du travail.

Mais plus important que l'étiquette est le contenu. Or la composition de la commission a connu au fil des plans des évolutions notables, ainsi qu'il apparaît dans les deux tableaux. Certes il convient de ne pas accorder une importance trop grande aux chiffres en eux-mêmes, dans la mesure où ils ne rendent pas compte du poids effectif de chacun : présence, contribution aux débats... Par ailleurs certaines classifications sont délicates.

TABLEAU I

Composition de la commission chargée de l'emploi

PLANS	Administration			Personnalités				Organisations		Total
	Services d'études	Autres administrations centrales	Services extérieurs	Secteur public	Universitaires	Autres experts	Secteur privé	Employeurs	Syndicats	
II	4	19	0	0	1	1	0	3	3	31
III	5	21	0	0	1	1	0	3	5	36
IV	4	15	0	2	3	1	0	6	10	41
V	9	29	0	0	7	4	0	9	13	71
VI	14	24	3	2	7	5	1	9	10	75
VII	9	6	3	2	4	2	4	3	6	39
VIII	3	9	3	1	5	5	3	6	6	41

TABLEAU II

Composition de la commission chargée de l'emploi

PLANS	Administration %	Personnalités %	Organisations %
II	74	6	20
III	72	6	22
IV	47	14	39
V	53	16	31
VI	55	20	25
VII	46	30	24
VIII	35	35	30

Néanmoins trois grandes évolutions semblent se dessiner : la décroissance de la part totale des administrations (au sens large du terme : services centraux, services extérieurs, établissements publics), la part assez stable revenant aux organisations professionnelles et syndicales (entre 20 et 30 % sauf au IV[e] Plan) et enfin le rôle croissant des personnalités qualifiées choisies en fonction de leur compétence.

Il est vrai que s'est toujours trouvé sauvegardé le caractère pluraliste de la commission. En effet, les administrations et organisations représentées recouvrent un éventail varié que vient élargir encore l'origine diversifiée des personnalités qualifiées. Mais la conception dominante au cours de l'élaboration des premiers plans faisait à ces dernières une part moindre. Il y a à cela deux raisons : d'une part la concertation était conçue en termes de partenaires officiels, qu'ils soient administratifs ou sociaux. D'autre part les travaux se voyaient assignés un contenu marqué beaucoup plus par le souci du détail que par celui de la réflexion générale et distante.

Lorsque la préoccupation d'adaptation sectorielle de la main-d'œuvre a décliné, la présence d'un certain nombre d'administrations venues uniquement pour exposer leurs besoins en effectifs ou ceux de leur secteur ne s'imposait plus. De plus, à mesure que la séparation a été plus nette entre planification et activité à court terme de l'administration, n'ont plus été associés aux travaux de la commission que des fonctionnaires directement intéressés à leur contenu. Il en est résulté une décroissance de la part relative des administrations.

La présence des organisations professionnelles et syndicales est le fondement même de la concertation. En dépit de leur place arithmétiquement modeste, les partenaires sociaux ont toujours su faire entendre leur voix dans la commission.

La stabilité de la composition de la commission au cours de ses travaux, si elle paraît être une condition de travail efficace, n'a pas été sans poser quelques problèmes. Il est d'usage que les fonctionnaires ou les représentants d'organisations soient éventuellement suppléés. Cette pratique, à laquelle tendent à mettre fin les instructions pour la préparation du VIII[e] Plan, offre en effet l'avantage de permettre en tout état de cause l'expression tout au long des débats des différents points de vue. Elle empêche, en revanche que se crée un véritable « dynamique de groupe » au fil des séances.

2. Le rapport final : du consensus au compromis?

Rédigé sous le contrôle du président par le rapporteur assisté de rapporteurs adjoints et des rapporteurs des sous-commissions ou groupes de travail, le rapport final de la commission est en apparence le principal fruit des travaux qui s'y sont déroulés. S'il n'est jamais constitué en totalité d'éléments ayant recueilli une approbation unanime, il est très largement le reflet du déroulement et de la teneur des débats. C'est beaucoup plus un principe de consensus qui prévaut qu'un principe majoritaire ou d'autorité (point de vue du rapporteur ou du président...).

Toutefois des évolutions significatives se sont produites. La première d'entre elles a été l'appauvrissement progressif du consensus obtenu. La lecture des lettres de présentation au commissaire général au plan, rédigées par Jean FOURASTIÉ, président de la Commission de la main-d'œuvre du II[e] au V[e] Plan, et placées en tête du rapport final, est à cet égard fort instructive. Alors que l'objectif du président était de maintenir, en l'appuyant sur des exigences de scientificité, le consensus qui avait pu être obtenu pour les premiers plans, apparaissent, à mesure que s'éloigne la pénurie de main-d'œuvre, de nombreuses réserves formulées par des membres de la commission en provenance pour l'essentiel d'organisations syndicales.

C'est pourquoi il a fallu par la suite se dégager progressivement du principe de consensus absolu sur les termes du rapport. En annexe du rapport de la commission de l'emploi du VI[e] Plan sont publiées deux notes en provenance de la CGT et la CGC exprimant des réserves face à certains points du rapport. De même sont reproduites en annexe du rapport du comité Emploi et travail du VII[e] Plan une note remise par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises et en annexe du rapport de la commission de l'emploi et des relations du travail du VIII[e] plan des notes émanant de la CGT et de la CFDT (3). Les instructions gouvernementales pour le VIII[e] Plan précisent explicitement que le rapport « doit s'efforcer de refléter l'avis de l'ensemble de la commission » mais « n'engage pas nécessairement la totalité des membres de la commission sur tous les points » et ce afin d'« éviter que le débat en commission ne se résume à une longue négociation sur les termes du rapport ».

(3) La CFDT lors de la préparation des VI[e] et VII[e] plans et la CGT lors de la préparation du VII[e] plan se sont retirées avant la fin des travaux.

Il est vrai que le défaut de certains rapports a pu être une trop grande recherche du compromis. Ainsi le rapport du comité Emploi et travail du VII[e] Plan, extrêmement riche en propositions et en données, ne traite-t-il que partiellement des points particulièrement litigieux (rémunérations, relations du travail) tandis qu'un certain consensus qui avait pu se dégager sur des thèmes essentiels (formation continue, conditions de travail, marché du travail...) n'est pas assez mis en valeur. De même le rapport de la commission de l'emploi et des relations du travail du VIII[e] Plan donne-t-il une place trop modeste au problème de la confrontation du droit du travail aux évolutions économiques, alors qu'il y avait eu là un thème important des débats. En revanche ce document fait une place de choix aux considérations macroéconomiques les moins sujettes à controverse.

Cela étant, on en vient tout naturellement à s'interroger sur le poids du rapport dans le plan lui-même. C'est très clairement une véritable élaboration concertée du plan que l'on a voulu mettre en place à l'origine. De fait, jusqu'au V[e] Plan, le contenu du plan sur les problèmes d'emploi est très proche de celui du rapport de la commission de la main-d'œuvre; pour les III[e] et IV[e] Plans, le résumé du rapport, rédigé par le rapporteur, constitue pratiquement textuellement le chapitre du plan sur l'emploi.

Il a fallu se départir progressivement de cette conception sous la double pression des circonstances et d'une nouvelle conception de la planification. D'une part en effet la dégradation de la situation de l'emploi et la prise en compte de préoccupations sociales diversifiées constituent des sources de désaccords accrus entre partenaires sociaux, ce qui génère dans le processus de concertation des inefficiences auxquelles le pouvoir politique se fait un devoir de remédier par la fixation unilatérale de certaines des orientations du plan. La volonté de rendre d'autre part le plan plus sélectif renforce cette tendance en instituant une dichotomie entre le contenu assez large des travaux de la commission chargée de l'emploi et l'étendue plus restreinte du chapitre du plan sur l'emploi, lequel doit par ailleurs être parfaitement cohérent avec les autres parties du plan.

Néanmoins, si son poids propre dans le texte du plan est globalement en régression, le rapport de commission exerce toujours une influence directe non négligeable. Les représentants compétents du commissariat général du plan suivent activement les travaux de la commission chargée des problèmes d'emploi et le contenu de ces travaux se trouve donc répercuté auprès de ceux qui ont la mission de préparer le plan proprement dit. De plus le rapport, en faisant le point sur la situation de l'emploi, les perspectives d'évolution et les politiques susceptibles d'être mises en œuvre, constitue toujours un précieux document de référence, auquel la composition diversifiée de la commission peut donner un poids supplémentaire.

3. Une occasion de dialogue.

L'existence d'un processus de concertation a en elle-même une portée par le dialogue social qu'elle permet d'établir : administration, organisations professionnelles, syndicats, experts, s'y trouvent confrontés dans des conditions qui ne sont remplies dans aucune autre instance dans la mesure où il ne s'agit ni de négocier les termes d'un accord, ni d'émettre un simple avis sur un sujet rigoureusement délimité (telle est en effet la teneur des travaux de la plupart des instances multipartites).

On peut s'interroger sur l'influence que peut avoir ce dialogue sur le rôle reconnu à la négociation sociale dans la politique de l'emploi. C'est précisément l'accroissement des antagonismes dans les débats de la commission qui va faire explicitement apparaître au VI[e] Plan de la négociation sociale dans une perspective de moyen terme. Jusqu'alors, en effet, seule la concertation entre administration et organisations professionnelles en matière de formation et de qualification faisait l'objet d'une mention significative dans le plan, ce qui correspondait au problème dominant de la pénurie de main-d'œuvre. Avec l'aggravation du chômage et la part croissante des préoccupations purement sociales dans le traitement de l'emploi se trouvent progressivement mentionnées dans le plan les négociations collectives sur l'indemnisation du chômage, les conditions de travail, les rémunérations, la durée du travail.

Mais le dialogue social dans l'élaboration du plan, ce n'est pas seulement le renvoi à un dialogue ultérieur, c'est aussi un échange d'informations et de points de vue tout à fait essentiel. C'est tout d'abord l'occasion pour un certain nombre d'administrations de livrer des informations, de tester des suggestions, de faire état de projets et de présenter des résultats. Le jeu « cartes sur table » est considéré avec un vif intérêt par les organisations patronales et syndicales et par les administrations elles-mêmes. Dans une administration souvent trop secrète les travaux des commissions du plan, et singulièrement d'une commission sociale comme celle de l'emploi, sont à cet égard une occasion unique. Ils permettent par ailleurs aux administrations de prendre connaissance de façon précise et argumentée des points de vue des organisations professionnelles et des syndicats.

Toutefois le processus n'est pas aussi systématique qu'il pourrait paraître. Ce sont en effet beaucoup les administrations et organismes à vocation d'étude qui doivent livrer et qui livrent effectivement leurs dossiers : INSEE, service des études et de la statistique du ministère du travail, CEREQ. En revanche, les administrations « actives » peuvent établir plus aisément une séparation entre la politique générale (souvent orientée vers le court terme) qu'elles élaborent et leurs contributions à l'élaboration du plan.

Cependant une telle dichotomie ne saurait s'accentuer qu'en raison d'une perte de prestige du plan dans son ensemble. Force est de constater qu'on ne « croit » plus au plan en 1980 comme en 1946 ou en

1965. Or, quels que soient par ailleurs leurs aspects fructueux, les travaux de commissions, et spécialement d'une commission au cœur des enjeux de la négociation sociale, ne sauraient être considérés comme réellement motivants par les personnalités concernées que si leur portée effective dans le plan lui-même est avérée. Alors que la concertation avait été conçue initialement comme un instrument indispensable d'élaboration du plan, on en est peu à peu venu à considérer l'élaboration du plan comme l'occasion d'une indispensable concertation. S'il est regrettable que ne puissent être confrontés en d'autres instances informations et propositions, il convient de ne pas perdre de vue la finalité propre des instances de concertation dans la planification : contribuer à l'élaboration du plan.

***

L'emploi n'a cessé d'être, au long des quelque trente-cinq années d'expérience que compte aujourd'hui la planification française, un souci majeur des planificateurs. Or les mutations du système d'emploi survenues au cours des années soixante et au début des années soixante-dix semblent avoir provoqué de graves difficultés dans la définition d'une politique à moyen terme de l'emploi, difficultés qu'a mises en lumière et accrues la détérioration de la situation de l'emploi depuis le milieu des années soixante-dix. Alors qu'il avait pu paraître aisé de mettre au point à l'aide de méthodes rigoureuses les mesures visant à remédier à une pénurie de main-d'œuvre, l'ambition du planificateur a regressé devant la montée du chômage.

De fait, il convient de ne pas se masquer la complexité croissante de l'analyse du marché du travail. Les travaux menés sur la montée du chômage ont abouti à des conclusions beaucoup plus sûres quant à l'inadéquation des anciennes méthodes que quant à la mise au point de nouveaux modes d'appréhension des phénomènes. De plus, il serait particulièrement vain de nier les interdépendances macroéconomiques qui font peser de lourdes contraintes sur les politiques de l'emploi : la résorption du chômage ne définit pas à elle seule une politique économique.

Mais la planification française a eu précisément pour vocation essentielle dès l'origine de veiller à la cohérence des grands choix économiques pour le moyen terme. C'est pourquoi la prise de position moins nette du planificateur à l'égard de l'emploi s'inscrit dans le cadre d'une évolution de la conception d'ensemble de la planification. Les incertitudes exogènes qu'elles soient pétrolières, monétaires, commerciales, technologiques, stratégiques, sont le fondement du recul de la planification en France : c'est la possibilité même de maîtriser l'avenir qui est en cause.

Il conviendrait cependant d'établir plus nettement la distinction entre ce qui relève du domaine de l'incertitude et ce qui ressort au champ encore vaste où il est possible d'effectuer des choix volontaristes. Alors que les préoccupations sociales ont progressivement occupé une place de plus en plus importante dans le traitement par le plan des problèmes d'emploi, n'est-il pas paradoxal que la possibilité même d'y répondre soit remise en cause? Si effectivement la planification se doit d'être plus « stratégique », plus « sélective » selon les termes du rapport sur les options du VIII[e] Plan, ne devrait-elle pas simultanément être, non pas plus « souple », mais plus ferme sur certains points essentiels, dont l'emploi? Encore convient-il de donner ou de redonner au plan un statut et un prestige qu'il semble perdre et qui seul, en dépit des évidentes limites des procédés de planification, pourraient permettre de conférer une vigueur suffisante à des orientations volontaristes pour le moyen terme.