

LE VIII^e PLAN ET L'EMPLOI

par

Yves BARROUX *

La France vient de dépasser le cap d'un million et demi de demandeurs d'emploi non satisfaits. Quelle que soit la façon dont on le prenne, le problème de l'emploi se trouve au cœur du VIII^e Plan. Dans le cadre du dispositif de préparation de ce dernier, la Commission de l'emploi et des relations du travail était spécialement chargée d'étudier ce problème et de recommander les différentes actions permettant d'améliorer la situation de l'emploi à moyen terme. Les développements qui suivent s'inspirent très largement du rapport de cette Commission (1) mais la présentation qui en est faite s'appuie souvent sur des convictions personnelles et ne saurait donc engager que son auteur. Ces réflexions s'ordonnent autour de trois thèmes : le diagnostic, les perspectives et les marges d'action.

*
* *

1. LE DIAGNOSTIC

S'il est clair que l'on assiste depuis près de vingt ans à la montée du chômage, encore faut-il interpréter correctement le phénomène. A cet égard, la Commission de l'emploi a rejeté toute conception moniste attribuant la responsabilité de la montée du chômage à une cause unique, le freinage de la croissance par exemple. Partant, au contraire, d'une analyse globale du phénomène, la Commission a montré que, dans une situation marquée par la croissance de la population active, trois processus de développement du chômage étaient à l'œuvre conjointement et que le déséquilibre du marché du travail qui en résultait se trouvait aggravé du fait de l'existence de dysfonctionnements du système d'emploi.

1.1. Un essai d'interprétation globale : trois processus de développement du chômage face à l'augmentation de la population active.

Il apparaît, en effet, que l'explication de la montée du chômage peut être recherchée dans trois directions qui ressortissent respectivement à l'analyse de la croissance, à l'analyse dynamique et à l'analyse classique du marché du travail. Il convient d'exposer brièvement ces trois processus de développement du chômage que sont, comme les qualifie le rapport de la Commission, le chômage de croissance lente, le chômage d'ajustement dynamique et le chômage classique.

Le chômage de croissance lente est lié au ralentissement du rythme de la croissance intervenu depuis la première crise pétrolière dans l'ensemble des pays industrialisés. Succédant à la baisse de l'activité économique due à la récession de 1974-1975, le ralentissement durable de la croissance que l'on observe depuis le début du VII^e Plan s'explique à la fois par la diminution du rythme de croissance de la demande mondiale et par le jeu de la contrainte extérieure qui pèse sur notre rythme de croissance intérieure. On peut très facilement illustrer ce processus en rappelant que, tandis que le rythme de croissance de la production diminuait de moitié, celui de la productivité du travail se maintenait à peu près; toutes choses égales d'ailleurs, il ne pouvait en résulter qu'une diminution des effectifs occupés et c'est ainsi que, entre 1974 et 1979, ces derniers

(*) Yves Barroux, adjoint de direction à la Banque de France, était rapporteur de la Commission de l'emploi et des relations du travail.

(1) Rapport de la Commission de l'emploi et des relations du travail, la Documentation française, juillet 1980.

ont décliné en moyenne, dans l'économie française, au rythme de 0,1 % par an, tandis qu'ils avaient cru, au cours des dix années précédentes, à un rythme moyen un peu inférieur à 1 % par an.

Le chômage d'ajustement dynamique résulte du double mouvement des emplois et des hommes dans les emplois. Expression sans doute un peu obscure pour désigner un ensemble de phénomènes d'adaptation bien connus qui impliquent des délais et engendrent souvent de ce fait du chômage. Les mouvements qui affectent les emplois sont la conséquence des restructurations de l'appareil productif et l'on sait que l'accentuation de la concurrence internationale qui caractérise la période actuelle en a accru l'ampleur. Sous l'effet de ces restructurations, des emplois disparaissent dans certains secteurs économiques, dans certaines zones géographiques, d'autres se créent ailleurs mais cela exige du temps et des délais sont nécessaires pour adapter les hommes aux nouveaux emplois, pour leur donner les informations et la formation qui leur permettent de retrouver des emplois dans l'économie. Dans le même temps, sans qu'il y ait suppression d'emploi, des mouvements affectent les hommes dans les emplois. D'une part, la mobilité spontanée des travailleurs s'est incontestablement accrue dans l'économie française au cours des vingt dernières années. D'autre part, on assiste à un accroissement de la mobilité subie par les travailleurs du fait principalement du développement de la précarisation de l'emploi (travail intérimaire, contrats à durée déterminée...).

Le chômage classique enfin provient de ce que l'on constate, dans l'économie et la société française actuelles, des comportements de réticence à l'embauche de la part de chefs d'entreprises qui auraient la faculté de produire et de vendre davantage mais qui y renoncent parce que les coûts supplémentaires, immédiats aussi bien qu'anticipés, de ces recrutements leur paraissent supérieurs à la recette attendue. Ce phénomène, que les travaux d'E. Malinvaud ont particulièrement mis en lumière et qui semble prendre une certaine importance en raison des incertitudes actuelles sur l'évolution économique, semble lié à l'existence de rigidités multiples et de coûts élevés, tant psychologiques que financiers, dans la gestion du personnel. En particulier, il faut citer l'importance, dans l'esprit des chefs d'entreprises, des coûts de réversibilité de la décision d'embauche, du fait des difficultés financières, juridiques et psychologiques de tout licenciement, ainsi que l'augmentation des coûts des relations avec le personnel.

Ces trois processus de développement du chômage sont à l'œuvre concomitamment dans l'économie française mais leurs effets se sont trouvés amplifiés par le fait que la période actuelle est caractérisée par un **fort accroissement de la population active**. Même si les taux d'activité par sexe et par âge avaient été stables au cours du VII^e Plan, on aurait observé, par simple effet démographique, un accroissement annuel moyen de la population active de 200.000 personnes. Or les comportements d'activité

se sont profondément modifiés : les femmes ont été beaucoup plus nombreuses à rechercher une activité professionnelle et il s'agit là d'une évolution structurelle; à l'inverse, aux âges extrêmes, c'est-à-dire parmi les jeunes et les travailleurs âgés, les retraits d'activité se sont fait plus nombreux, aussi bien en raison de comportements spontanés que du fait d'incitations diverses. Le premier de ces phénomènes ayant revêtu une ampleur supérieure au second, la population active s'en est encore trouvée accrue. Dans une économie caractérisée par une forte augmentation des ressources en main-d'œuvre, le rythme insuffisant des créations d'emploi s'est traduit par une augmentation du chômage d'autant plus forte que la flexion des taux d'activité a été beaucoup plus faible que ce que l'on escomptait. En effet, tandis que, dans les années soixante, l'apparition d'un chômage élevé paraissait entraîner spontanément des retraits d'activité de la part de certaines catégories de travailleurs, notamment les femmes, il semble que, pendant le VII^e Plan, ce phénomène de flexion ait été d'une ampleur très restreinte.

L'ensemble de ces facteurs expliquent pour l'essentiel l'accroissement du déséquilibre observé sur le marché du travail au cours des dernières années, soit une augmentation de la population disponible à la recherche d'un emploi de près de 900.000 personnes entre 1973 et 1979. Les inconvénients et les risques liés à cette évolution se sont trouvés aggravés du fait de l'importance des dysfonctionnements du système d'emploi qu'ils ont tantôt révélés, tantôt accrus.

1.2. Les dysfonctionnements du système d'emploi.

Il apparaît de plus en plus nettement que la notion traditionnelle de marché du travail n'est plus pertinente pour analyser les phénomènes d'emploi et de chômage et qu'il convient de recourir à une approche plus large, que la Commission a qualifiée d'analyse du système d'emploi. Cette approche vise à intégrer l'existence et le rôle de corps intermédiaires ou d'agents complexes tels que les syndicats de travailleurs ou l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.), le jeu de comportements ou de politiques tels que la gestion du personnel ou la politique de l'emploi, voire l'évolution des formes ou des conditions d'emploi. Le système d'emploi ainsi défini est affecté par une série de dysfonctionnements qui concourent soit à aggraver le chômage soit à le rendre plus difficile à supporter pour le corps social. Parmi ces dysfonctionnements, la Commission de l'emploi a mis spécialement en évidence ceux qui ont trait au développement des formes d'emploi précaire, à l'extension des processus d'exclusion de l'emploi, à la sélectivité du chômage, à l'accroissement du travail noir, aux effets pervers des politiques de l'emploi ainsi qu'à l'inadaptation des conditions d'exercice des emplois.

Le développement **des formes d'emploi précaire**, qui résulte notamment du souci des chefs

d'entreprises de recouvrer davantage de souplesse dans la gestion de la main-d'œuvre, constitue un premier type de dysfonctionnement qui a pour effet d'accroître le chômage puisqu'il conduit à remettre plus souvent sur le marché du travail, c'est-à-dire fréquemment au chômage, une fraction croissante de la population active. Même si le phénomène est encore d'ampleur limitée quand on le rapporte aux effectifs occupés (2), sa croissance est en revanche préoccupante : parmi les inscriptions à l'A.N.P.E. par suite de perte d'emploi, la part des inscriptions résultant de fin de mission d'intérim ou de fin de contrat à durée déterminée, qui n'était que d'environ 30 % en 1976, atteignait près de 45 % en 1979.

L'augmentation régulière de l'ancienneté moyenne du chômage dissimule un second dysfonctionnement, tout aussi préoccupant, du système d'emploi : l'extension des **processus d'exclusion de l'emploi** que révèle la forte progression du chômage de longue durée. En effet, tandis que la plupart des demandeurs d'emploi connaissent des durées de chômage assez courtes, une fraction croissante des demandeurs ont de longues durées de chômage qui en font des quasi-exclus de l'emploi. De 1976 à 1979, la part des demandeurs dont l'ancienneté de chômage est supérieure à un an est passée de 14,5 à 20,6 % ; pour ceux dont l'ancienneté de chômage est supérieure à deux ans, elle est passée de 4 à 7,6 % et ce phénomène est tout à fait préoccupant.

Le troisième dysfonctionnement, sur lequel il n'est pas nécessaire de s'étendre dans la mesure où il est bien connu, est la **sélectivité du chômage**. Quels que soient les indicateurs utilisés, taux de chômage par sexe et/ou par âge ou vulnérabilité, il apparaît clairement que le chômage atteint inégalement les différentes catégories de la population et qu'il frappe en particulier les femmes, les jeunes et les actifs âgés.

Le développement du travail noir, dont il semble au demeurant très difficile d'apprécier statistiquement l'ampleur, peut être aussi considéré comme le symptôme des déséquilibres qui affectent le système économique en général et comme un dysfonctionnement du système d'emploi en particulier. Même s'il joue parfois un rôle régulateur en atténuant les conséquences sociales du chômage, le bilan économique et social du travail noir semble, au regard d'un fonctionnement satisfaisant du système d'emploi, particulièrement néfaste.

La politique de l'emploi a tenté, tout au long du VII^e Plan, de corriger les déséquilibres apparus sur le marché du travail. Si l'ampleur de l'effort consenti dans ce sens ne doit pas être sous-estimé, notamment sur le plan financier, il n'est pas douteux que le mode d'action adopté, qui reposait davantage sur la juxtaposition d'interventions pointillistes que sur une stratégie globale de lutte contre le chômage, a comporté des effets pervers. C'est ainsi, par exemple, que l'effort financier qu'a constitué l'indispensable indemnisation du chômage a, par le

jeu de l'augmentation des cotisations assises sur les salaires, pesé sur le coût du facteur travail. De même, la mise en œuvre des pactes nationaux a souvent profité davantage aux jeunes bien formés qu'à ceux dont l'insertion paraissait la plus difficile à opérer.

Enfin, l'existence même d'un déséquilibre sur le marché du travail a eu tendance à réduire le caractère prioritaire des actions menées en faveur de l'amélioration des **conditions d'exercice des emplois**. Alors que le niveau de formation de la population a continué à s'élever au cours du VII^e Plan et, avec lui, les aspirations individuelles à un meilleur emploi, les difficultés économiques ont rendu difficile une bonne utilisation des ressources humaines disponibles, en particulier au niveau des jeunes, accroissant par là même le chômage d'incohérence et risquant d'ancrer chez certains jeunes des doutes sur l'efficacité de la formation pour leur insertion professionnelle future. De même, les difficultés économiques ont eu tendance à freiner les actions engagées dans le sens de l'amélioration des conditions de travail dans une période où le freinage de l'immigration et l'élévation des aspirations des travailleurs les rendaient particulièrement nécessaires.

L'ensemble de ces dysfonctionnements constitue l'indice que les déséquilibres enregistrés se sont bien traduits par des réactions des agents économiques mais que, faute d'une analyse et d'une stratégie globales, ces réactions se sont produites en ordre dispersé et n'ont pas permis de réduire le chômage. Bien au contraire, il semble que, pour réduire les déséquilibres, l'accroissement du chômage soit devenu, après l'inflation, un mode de régulation pour une économie confrontée à de graves problèmes d'adaptation structurelle.

Bien que, dans certaines entreprises ou dans certaines régions, l'emploi soit, pendant certaines périodes, l'objet de luttes très vives, il semble qu'il y ait, dans la société française, une sorte d'acceptation générale du chômage de la part tant de l'opinion publique que des principaux acteurs économiques et sociaux :

— confrontés à des impératifs contradictoires, les responsables de la politique économique ont tenté d'apporter aux problèmes que posait la dégradation de la situation de l'emploi des réponses partielles et temporaires qui visaient davantage à réduire les effets néfastes du chômage pour les catégories ou les zones géographiques concernées qu'à s'attaquer de front aux causes de l'accroissement du chômage ;

(2) Selon une enquête réalisée en 1977 par le ministère du Travail et de la Participation auprès des établissements employant plus de 10 salariés, les proportions de travailleurs intérimaires et de travailleurs sous contrat à durée déterminée étaient respectivement de 1,1 % et 1,4 %.

— donnant la priorité à la rentabilité et soucieux de retrouver une nécessaire souplesse dans la gestion de leur personnel, les chefs d'entreprise ont adopté des attitudes en matière d'embauche propres à aggraver la situation de ceux qui se trouvaient à la recherche d'un emploi;

— ayant à se préoccuper des intérêts de leurs mandants, c'est-à-dire de ceux qui sont employés, les syndicats de travailleurs ont, dans un climat marqué par l'absence de concertation efficace dans l'entreprise, particulièrement lutté pour préserver la sécurité de l'emploi, contribuant ainsi à une rigidification du marché du travail.

2. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION AU COURS DU VIII^e PLAN

Tout exercice de prévision à moyen terme est par nature périlleux en raison de la multiplicité des variables qu'il faut prendre en compte et des comportements sur la stabilité desquels il faut tabler. Au regard des incertitudes et des aléas qui pèsent sur l'évolution économique au cours du VIII^e Plan, un tel exercice peut sembler hasardeux; il n'en est pas moins utile pour cerner les risques et les marges d'incertitude ainsi que pour permettre d'apprécier les marges de jeu dont on pourrait disposer. Sur la base des projections qui lui ont été présentées, la Commission de l'emploi a tracé des perspectives d'évolution de la population active, de l'emploi et du chômage et, à partir de là, elle a cherché à approfondir sa réflexion dans quelques domaines qui lui ont semblé particulièrement importants à moyen terme.

2.1. Les perspectives d'évolution de la population active, de l'emploi et du chômage à l'horizon 1985.

Activité de la population, emploi, chômage, telles sont les trois facettes des perspectives à l'horizon 1985 tracées par la Commission de l'emploi et sans doute l'incertitude qui les entoure s'accroît-elle à mesure que l'on passe de l'une à l'autre.

En ce qui concerne la **population active**, quelle que soit l'incertitude qui peut entacher l'évolution des taux d'activité des différentes catégories de la population au cours des prochaines années, l'accroissement annuel moyen des ressources en main-d'œuvre devrait être voisin de 200.000 personnes. Cette projection a bien évidemment été réalisée en dehors de toute incidence éventuelle de la conjoncture sur les taux d'activité (3).

Pour apprécier l'évolution de l'emploi, la Commission a disposé des scénarios élaborés à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. (4), qui comportaient des projections d'activité et d'emploi en 11 secteurs à l'horizon 1985. Le scénario de base sur lequel a

travaillé la Commission constitue en quelque sorte la prolongation des tendances économiques de ces dernières années : il s'agit du scénario dit d'ajustement dans un environnement international défavorable, qui comporte la poursuite d'une politique économique intérieure d'assainissement et un environnement international déprimé par suite d'une élévation régulière du prix réel du baril de pétrole. Les perspectives d'emploi tracées par ce scénario ont été confrontées à celles fournies par le modèle PROPAGE à un niveau sectoriel beaucoup plus fin et ces dernières ont été soumises à l'examen critique d'experts des différentes branches.

Grosso modo, les perspectives d'évolution de l'emploi qu'il semblerait, dans ce cadre d'hypothèses macroéconomiques, plausible de considérer, sont les suivantes :

● Pour l'agriculture, le rythme des suppressions d'emplois devrait continuer de se ralentir au cours des cinq prochaines années; néanmoins, il faut s'attendre, en moyenne, à environ 53.000 emplois supprimés chaque année, soit un chiffre deux fois et demie moins élevé que celui des années soixante.

● Pour l'industrie au sens large, projections et dires d'experts confirment qu'il faut s'attendre à des suppressions nettes d'emploi au cours des cinq années à venir. Cela ne signifie évidemment pas que certains secteurs ou certaines entreprises industrielles ne seront pas créateurs d'emplois au cours du VIII^e Plan; cela signifie seulement que le nombre des emplois supprimés dans certains secteurs devrait être supérieur à celui des emplois créés par d'autres. Dans le cadre des hypothèses du scénario retenu, cette diminution des emplois dans l'industrie serait d'environ 70.000 emplois en moyenne chaque année.

● Enfin, dans le secteur tertiaire, c'est en moyenne à 140.000 emplois créés chaque année qu'il semblerait raisonnable de s'attendre au cours des cinq prochaines années. Depuis 1968, le chiffre annuel moyen des créations nettes d'emplois tertiaires était plutôt de l'ordre de 230.000. Autrement dit, même s'il semble vraisemblable de considérer que le secteur tertiaire continuera d'être fortement créateur d'emplois au cours du VIII^e Plan, le rythme des créations d'emploi dans le tertiaire devrait être beaucoup plus faible qu'il ne l'avait été dans la décennie soixante-dix.

Au total, les perspectives précédentes conduisent à considérer, sous les hypothèses faites, comme plausible une quasi-stabilité de l'emploi total dans l'économie française au cours des cinq années à venir.

(3) Voir à ce sujet : « Combien d'actifs d'ici l'an 2000 ? », F. Eymard Duvernay, *Économie et Statistique*, n° 115, octobre 1979.

(4) Voir à ce sujet : « Premières explorations macroéconomiques pour la France à l'horizon 1985 », *Économie et Statistique*, n° 115, octobre 1979.

Que faut-il en déduire quant à l'évolution du chômage d'ici 1985? Si l'on associe les perspectives précédemment décrites en matière de population active et d'emploi total, on est conduit à conclure que l'écart entre les ressources en main-d'œuvre et l'emploi total devrait s'accroître d'environ un million de personnes d'ici 1985. Si l'on accepte l'hypothèse retenue par le modèle D.M.S. d'une certaine flexion des taux d'activité, il semble donc raisonnable d'envisager, dans le cadre du scénario tendanciel brièvement décrit ci-dessus, environ 2,2 millions de chômeurs dans l'économie française en 1985.

En fait, s'il est relativement difficile d'évaluer avec précision, même à hypothèses économiques données, le niveau du chômage en 1985, le sens de l'évolution, à comportements des acteurs inchangés, ne fait guère de doute et cela laisse à penser que les traits caractéristiques du chômage mis en évidence au cours de la période récente risquent de s'accroître :

— accroissement de l'amplitude des flux d'entrée et de sortie du chômage;

— augmentation de la durée moyenne de chômage;

— progression de la part des chômeurs de longue durée et renforcement de la segmentation du marché du travail par suite du développement des formes d'emploi précaire.

2.2. Trois thèmes d'approfondissement.

Ces perspectives préoccupantes ont conduit la Commission de l'emploi à approfondir la réflexion sur trois thèmes particuliers qui apparaissent comme des points cruciaux au regard de l'évolution de l'emploi et du chômage : la dynamique de l'emploi tertiaire, les relations entre le progrès technique et l'emploi, l'évolution de la productivité du travail.

En ce qui concerne la **dynamique de l'emploi tertiaire**, un groupe de travail a été créé, sous la présidence de Jean SAINT-GEOURS, pour étudier spécifiquement cette question. En l'absence d'une commission spécifique chargée, dans le cadre du dispositif de préparation du VIII^e Plan, du secteur des services, le président de la Commission de l'emploi, Jacques LESOURNE a en effet considéré comme indispensable, en raison du poids de l'emploi tertiaire dans l'économie, de constituer un groupe pour étudier les déterminants à moyen terme de l'évolution de l'emploi dans les services (5). Du strict point de vue du volume de l'emploi, les travaux de ce groupe me paraissent conduire à deux conclusions importantes :

— d'une part, ils ont permis de confirmer en les affinant les perspectives d'évolution de l'emploi dans les services au cours des cinq prochaines années alors qu'un rythme de création d'emplois de 140.000 par an pouvait sembler une prévision assez optimiste;

— d'autre part, les travaux du groupe Saint-Geours ont permis d'esquisser une approche nouvelle du secteur des services, qui se dégage de nos modes de pensée et d'analyse industrialistes, et cette approche nouvelle a déjà fait apparaître que, dans la mesure où nous aurions la capacité de libérer les initiatives et de trouver des solutions aux problèmes spécifiques de financement des services nouveaux, le rythme de création d'emplois envisagé ci-dessus pourrait ne constituer qu'un plancher.

En ce qui concerne les relations entre le **progrès technique et l'emploi**, les réflexions de la Commission ont été alimentées par un document de synthèse préparé par M. FERRIER. Deux conclusions principales me paraissent se dégager de ces travaux :

● A long terme, le progrès technique est neutre par rapport au volume de l'emploi et, comme le répète Alfred Sauvy, il n'est pas scientifiquement fondé d'accuser le progrès technique d'être un fossoyeur de l'emploi. Il y a certes des effets défavorables; il existe des secteurs dans lesquels, à moyen terme, le progrès technique risque d'entraîner des suppressions d'emplois. Mais il y a aussi, du fait des activités nouvelles que le progrès technique permet de développer, du fait des besoins nouveaux qu'il permet de satisfaire, des effets favorables qui paraissent de nature à compenser — et au-delà — les suppressions d'emplois. C'est plutôt au niveau qualitatif, c'est-à-dire en termes de qualité des emplois offerts (qualifications requises, conditions de travail), que les changements liés à l'introduction du progrès technique paraissent devoir être les plus durables.

● Au cours du VIII^e Plan, les effets du progrès technique sur l'emploi semblent devoir être relativement limités et rester dans le prolongement de la tendance antérieure. En particulier, en ce qui concerne l'informatisation et la télématique, il apparaît probable que les effets négatifs sur l'emploi les plus importants ne se produiront guère avant la seconde moitié de la décennie. Cependant, il doit être clair que, de manière à ce que les effets nets sur le volume de l'emploi soient les plus favorables possible à long terme, il convient de faire l'effort de recherche et de formation nécessaire pour que les technologies nouvelles trouvent effectivement le moyen de se développer rapidement en France. Il semble en effet avéré que les pays qui maîtrisent et développent les premiers les technologies de pointe en tirent le plus souvent un bénéfice en termes d'activité et d'emploi tandis que ceux qui sont en retard, c'est-à-dire en situation de dépendance technologique, risquent de cumuler l'ensemble des effets négatifs.

Enfin, l'évolution de la **productivité du travail** constitue la principale source d'incertitude, si l'on excepte les aléas majeurs, à moyen terme. Les experts

(5) Le rapport du groupe d'étude de l'emploi dans les services a été rendu public et sera publié prochainement à la Documentation française.

sont en effet assez partagés sur le point de savoir si la productivité du travail peut continuer durablement à croître plus vite que la production. Trois conclusions me paraissent se dégager en ce domaine des travaux de la Commission de l'emploi :

- En premier lieu, dans une économie fortement tertiaisée et marquée par l'importance des facteurs d'organisation et de gestion, la notion de productivité du travail n'a plus l'évidence que l'analyse économique lui reconnaissait.

- En second lieu, compte tenu des rigidités multiples qui affectent la détermination des prix des facteurs de production et du taux de croissance, il y a coexistence dans l'économie d'ajustements de prix et de gaspillages de ressources. C'est la raison pour laquelle il n'y a pas nécessairement équivalence entre la recherche de la compétitivité maximum, qui doit constituer le critère économique essentiel dans l'environnement actuel, et celle de la productivité du travail la plus forte.

- En dernier lieu, la tentation est grande d'accepter une évolution économique qui fasse de la France une économie duale, juxtaposant des secteurs soumis à l'échange extérieur, caractérisés par une très grande compétitivité et une très forte productivité du travail et des secteurs protégés. Des considérations économiques et sociales conduisent à considérer que le souci de compétitivité s'étend à tous les secteurs de l'économie et à écarter une telle évolution, même s'il est certain que, demain comme dans le passé, les gains de productivité seront variables selon les secteurs.

Au terme de l'exercice de prévision à moyen terme auquel s'est livrée la Commission de l'emploi, il apparaît que les incertitudes et les aléas sont si grands qu'un tel exercice permet plus d'apprécier les risques que de tracer un chemin sûr de développement équilibré à moyen terme pour l'économie française. En ce qui concerne l'évolution de l'emploi et du chômage, l'incertitude reste grande mais l'importance des risques que fait apparaître un tel exercice de prévision justifie que soient explorées toutes les marges de jeu dont on peut raisonnablement penser disposer pour éviter que ces risques ne se matérialisent.

3. MARGES DE JEU ET VOIES D'ACTION

Sans chercher à développer dans le détail les recommandations formulées par la Commission de l'emploi dans les différents domaines qu'elle a abordés, les réflexions qui suivent tendent à souligner les principales marges de jeu que les travaux de la Commission ont permis de mettre en évidence et à indiquer quelles me paraissent être les voies et les conditions de succès des actions à entreprendre pour améliorer la situation de l'emploi à moyen terme.

Avant d'examiner tour à tour les marges de jeu qu'il semble possible de se ménager pour desserrer la contrainte extérieure, augmenter le contenu en emploi de la croissance et pour partager le travail en réduisant sa durée, une remarque préliminaire s'impose : sauf à accepter un coût financier très élevé ou des mesures autoritaires peu vraisemblables, il n'y a guère de marges de jeu sur les ressources en main-d'œuvre; au demeurant, outre leurs inconvénients sur le plan social, de telles actions rencontreraient vite leurs limites en raison du rôle structurel que jouent dans l'appareil productif les catégories de main-d'œuvre visées (6).

3.1. Le renforcement de la croissance par le desserrement de la contrainte extérieure.

Il n'est pas question de nier que, les comportements étant ce qu'ils sont, l'augmentation du volume de l'emploi sera d'autant plus grande que la croissance économique sera forte. Or il est inutile d'expliquer à nouveau ici de quelle manière une lourde contrainte extérieure pèse sur la croissance de l'économie française. Au demeurant, la rigueur de cette contrainte extérieure, au regard de l'emploi, dépendra de manière cruciale de la compétitivité des produits français et de l'endettement extérieur que la France se montrera capable de supporter. En tout état de cause, renforcer la croissance implique donc de desserrer la contrainte extérieure et cette ligne d'action me paraît recouvrir trois orientations principales qui touchent respectivement aux efforts d'économie d'énergie, au soutien sélectif de la croissance et à la relance de l'investissement productif.

En premier lieu, il convient de souligner avec force que **l'effort d'économie d'énergie**, de même que de production nationale d'énergie, constitue un élément important du combat pour l'emploi. A titre d'illustration, des simulations macroéconomiques ont montré qu'une baisse de la consommation d'énergie des ménages de 7 % d'ici 1985 permettrait d'accroître l'emploi de 90.000 personnes au cours du VIII^e Plan.

En second lieu, il est clair que toutes les composantes de la demande globale n'entraînent pas un même recours aux importations. Une stratégie de renforcement de la croissance sous contrainte extérieure devrait donc s'appuyer sur une politique de **stimulation sélective de la demande**. Il apparaît en particulier que le secteur du bâtiment et des travaux publics ne pèse pas trop lourdement sur notre équilibre extérieur, ce qui justifierait qu'un effort soit fait en matière de réhabilitation des logements anciens et de réalisation de grands investissements collectifs. De même, le développement des services

(6) NDLR, voir l'article de D. Frank : « Existe-t-il une modification dans l'évolution des taux d'activité féminins ? », in *Travail et Emploi*, n° 6, octobre 1980.

rendus aux ménages induit moins d'importations que l'attribution d'aides financières (7) et cela pourrait conduire à favoriser, dans la mesure où des formules de financement faisant notamment appel à la contribution des usagers pourraient être trouvées, le développement de services nouveaux, en particulier par la création d'emplois d'utilité collective.

En dernier lieu, certaines variantes réalisées par l'INSEE à l'aide du modèle DMS ont montré l'effet d'entraînement que pouvait exercer sur l'emploi une **reprise de l'investissement productif**. Tant de ce dernier point de vue que de celui de la sauvegarde de la compétitivité, il importe de maîtriser au cours du VIII^e Plan les évolutions nominales de coûts, notamment des coûts salariaux. Il convient toutefois d'être conscient que le succès d'une telle stratégie suppose à la fois que priorité soit donnée aux actions de politique industrielle permettant aux industries françaises de bien se placer sur le plan de la spécialisation et de la technologie et que les efforts de modération des coûts salariaux ne viennent pas contrarier les anticipations des entreprises quant à la rentabilité de leurs investissements, c'est-à-dire quant à l'évolution de la demande nationale et internationale.

On voit combien les marges de jeu en matière de renforcement de la croissance paraissent étroites à moyen terme et cela suggère de rechercher, à taux de croissance approximativement donné, les moyens d'augmenter le contenu en emploi de la croissance.

3.2. L'augmentation du contenu en emploi de la croissance.

En laissant de côté le problème du partage du travail qui sera abordé un peu plus loin, trois lignes d'action ont été esquissées, avec un degré de consensus variable, par la Commission de l'emploi. Elles touchent respectivement à l'aménagement du coût des facteurs de production, à la réduction des autres obstacles à l'embauche et à l'amélioration de la politique de l'emploi.

La première ligne d'action consiste à **aménager le coût relatif des facteurs de production** de manière à ce qu'il reflète leurs situations d'abondance ou de rareté et que, dans la situation actuelle du marché du travail, cela n'incite pas de manière systématique les chefs d'entreprises à préférer le capital au travail. A cet effet, outre la recommandation générale de modération des revenus nominaux du travail, il semble indispensable de stabiliser les charges sociales et fiscales assises sur les salaires que supportent les employeurs. Dans le même esprit, il conviendrait de prendre des mesures pour rétablir un coût d'usage du capital plus réaliste : en particulier, la généralisation des taux d'intérêt variable pour les emprunts longs permettrait d'assurer aux entreprises un taux d'intérêt raisonnable et d'éviter de privilégier, parmi les choix des entreprises, les investissements de rationalisation qui s'amortissent plus rapidement.

En second lieu, la Commission n'a pas été unanime à reconnaître **l'importance des divers obstacles à l'embauche** que constituent du point de vue des chefs d'entreprises les difficultés de licenciement, l'existence de seuils de représentation du personnel et de seuils pour l'application de certains prélèvements sociaux et fiscaux. Il n'en demeure pas moins que les problèmes ont été posés et devront être étudiés de manière approfondie au cours du VIII^e Plan. En particulier, il importe de mettre en œuvre en priorité les recommandations relatives au lissage des seuils fiscaux et sociaux ainsi qu'à l'aménagement et à la simplification des textes administratifs, de façon à mieux proportionner à leur taille les obligations qui pèsent sur les entreprises.

En dernier lieu, la Commission a recommandé que les différentes interventions qui concourent à la **politique de l'emploi** soient clarifiées et mieux coordonnées pour atteindre à une plus grande efficacité. Il s'agit par exemple de simplifier, de stabiliser et de mieux coordonner à l'échelon départemental les mécanismes d'attribution des aides à l'emploi. L'objectif général doit être de mieux intégrer les différentes interventions dans une politique globale de l'emploi et de mieux intégrer cette dernière dans la politique économique générale. Dans ce cadre, la priorité doit être accordée à l'amélioration du dispositif de traitement des conversions et au renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi; des propositions précises figurent à cet égard dans le rapport de la Commission.

Deux autres voies mériteraient à elles seules de très longues analyses quant à la contribution qu'elles peuvent apporter au renforcement du contenu en emploi de la croissance. Je me bornerai cependant à les évoquer brièvement ici, renvoyant à d'autres écrits le soin de les développer, il s'agit :

— d'une part, de l'action en faveur de la formation professionnelle, dont l'importance est capitale pour l'adaptation de notre économie et qui implique une mutation décisive de l'ensemble du système éducatif, notamment grâce au développement de l'éducation concertée;

— d'autre part, des actions indispensables à mener pour éviter les processus d'exclusion ou de marginalisation de certaines catégories de population (chômeurs de longue durée, travailleurs intérimaires) ou de certaines zones géographiques.

3.3. La réduction de la durée du travail.

L'un des points cruciaux de la réflexion de la Commission de l'emploi, comme des débats économiques et sociaux actuels, est constitué par la réponse à la question « Quelle contribution la réduction de la durée du travail pourrait-elle apporter à la solution

(7) NDLR, voir à ce sujet l'article : « Subventions à l'emploi, un essai d'analyse » in *Travail et Emploi*, n° 1, juin 1979.

des problèmes d'emploi dans les prochaines années ? » De l'ensemble des analyses effectuées par la Commission sur ce problème, il ressort clairement que la baisse de la durée du travail peut être de nature à accroître notablement le volume de l'emploi au cours des prochaines années mais que l'ampleur, sinon le sens, des effets sur l'emploi dépend largement des modalités d'application de la réduction du temps de travail. A cet égard, trois conditions principales paraissent régler l'ampleur de cet effet sur le volume de l'emploi :

- Première condition, la durée d'utilisation des équipements doit être maintenue. En effet, si la baisse de la durée du travail s'accompagne d'une réduction de la durée d'utilisation des équipements à due concurrence et donc d'une chute de la production, l'activité économique risque d'être déprimée et l'effet sur l'emploi serait alors négatif. Or ces comportements malthusiens peuvent se produire si l'on ne parvient pas à trouver des organisations du travail, par exemple grâce au développement du travail en équipes ou du travail à temps partiel, qui permettent de maintenir, voire d'accroître la durée d'utilisation des équipements.

- Deuxième condition, la non-compensation salariale totale. Il va de soi en effet, que, si la réduction de la durée du travail s'accompagne, pour ceux qui en bénéficient, d'une augmentation à due concurrence du salaire horaire, il restera peu ou pas de marge aux entreprises qui sont confrontées aux impératifs de compétitivité pour augmenter leurs effectifs. Il n'est pas douteux à cet égard que la conclusion d'un accord international, par exemple au niveau européen, serait de nature à assouplir cette contrainte.

- Troisième condition, éviter de buter sur des goulots d'étranglement au niveau de la main-d'œuvre pour certaines catégories de personnel ou pour certaines entreprises, notamment petites et moyennes.

C'est assez dire qu'en la matière il serait a priori déraisonnable de décréter de façon brutale et centralisée une baisse importante de la durée du travail. Le mouvement souhaitable de réduction de la durée du travail doit respecter les conditions précédentes. Pour ce faire, il convient qu'il résulte d'une négocia-

tion au plus près des conditions d'exploitation, qu'il soit progressif et décentralisé. Mais il convient aussi qu'il soit déterminé et suffisamment important : la Commission de l'emploi a considéré que, pour exercer un effet significatif sur l'emploi, l'objectif minimum de réduction de la durée du travail serait de revenir au cours du VIII^e Plan à une baisse tendancielle d'une demi-heure par an, appréciée à durée des congés constante. C'est le défi majeur que les partenaires sociaux auront à relever, s'ils veulent préserver la crédibilité de la politique contractuelle : la capacité de négocier sera-t-elle suffisante pour parvenir à atteindre cet objectif indispensable pour l'emploi que constituent l'aménagement et la réduction du temps de travail ?

* * *

Pour conclure, je me bornerai à faire trois brèves réflexions :

La première est en forme d'avertissement : le chômage est un mal grave qui ronge notre société. Pour l'illustrer, j'utiliserai une parabole qui me tient à cœur, la « parabole de l'élastique ». Le chômage, c'est comme un élastique : on tire dessus et il ne casse pas. Mais attention, cela présente deux dangers : à court terme, cela peut casser sans crier gare; à long terme, l'élastique risque de se distendre et de devenir inutilisable. Or, ne l'oublions pas, même si l'indemnisation du chômage rend certaines situations moins douloureuses, le chômage, ce sont des hommes et des femmes qui souffrent.

La seconde réflexion est qu'il n'y a pas de fatalité du chômage.

La dernière réflexion est que, pour résorber le chômage au cours des prochaines années, on ne peut compter que sur la solidarité, l'effort de solidarité entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas. Cela impose des sacrifices et des changements de comportement aux employeurs, aux salariés, aux non-salariés et à l'État.

C'est le prix du retour au plein emploi.