

N° 345

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 30 mai 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1)
sur les perspectives de retour au plein emploi,

Par M. Joël BOURDIN,
Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Joël Bourdin, *président* ; Serge Lepeltier, Marcel Lesbros, Georges Mouly, Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; Mme Odette Terrade, M. Pierre André, *secrétaires* ; Mme Janine Bardou, MM. Alain Héthener, Patrick Lassourd, Henri Le Breton, Daniel Percheron, Roger Rinchet, Gérard Roujas, Alain Vasselle.

Prévisions et projections économiques - Chômage - Croissance potentielle - Emploi - Etats-Unis - Inflation - Modèles macroéconomiques - Nouvelles technologies - Population active - Productivité - Rapports d'information - Réduction de la durée du travail - Taux d'intérêt.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	4
<i>LA DÉLÉGATION POUR LA PLANIFICATION</i>	4
<i>PRÉSENTATION DU PRÉSENT RAPPORT</i>	4
RÉSUMÉ DU RAPPORT	6
PLAN DU RAPPORT	10
INTRODUCTION : QU'EST-CE QUE LE PLEIN EMPLOI ?	11
I. LE TAUX DE CHÔMAGE, INDICATEUR IMPARFAIT DU PLEIN EMPLOI	12
1. Le plein emploi selon Beveridge : un chômage se limitant au chômage frictionnel.....	12
2. Une notion qui dépasse celle de droit à l'emploi.....	12
II. UNE NOTION LARGE	13
A. LE TAUX D'EMPLOI	14
B. FAUT-IL ELARGIR D'AVANTAGE LA NOTION ?	14
1. La prise en compte de critères qualitatifs	14
2. Faut-il prendre en compte la durée du travail ?	16
CHAPITRE I : STRUCTURE DU NON-EMPLOI FRANÇAIS	19
I. QUELLE EST LA NATURE DU CHÔMAGE FRANÇAIS ?	19
A. ESTIMATION DU CHÔMAGE STRUCTUREL	19
1. Evaluation du chômage conjoncturel par l'intermédiaire du chômage non inflationniste (NAIRU)	20
2. La situation du marché du travail ne permet pas de déterminer si l'on est actuellement proche du taux de chômage non inflationniste.....	25
B. DÉCOMPOSITION DU CHÔMAGE STRUCTUREL	26
1. Le chômage frictionnel.....	26
2. Le chômage classique et le chômage volontaire	27
II. UN NON-EMPLOI FRANÇAIS ESSENTIELLEMENT VOLONTAIRE ?	32
1. Les personnes entre 25 et 49 ans.....	33
2. Le taux d'activité anormalement faible des personnes de moins de 25 et de plus de 55 ans : l'importance de facteurs institutionnels	35
CHAPITRE II : QUELLES ORIENTATIONS GÉNÉRALES POUR LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ?	37
I. QUE PENSER D'UN OBJECTIF DE TAUX DE CHÔMAGE DE 5 % EN L'AN 2010 ?	41
A. UN TAUX DE CHÔMAGE DE 5 % EN L'AN 2010 : UN OBJECTIF OPTIMISTE ? ..	41
1. Réduire le taux de chômage non inflationniste	41
2. Conserver une croissance riche en emplois ?.....	42
3. Deux objectifs contradictoires ?.....	49
B. L'AUGMENTATION DE LA CROISSANCE POTENTIELLE GRÂCE A LA " NOUVELLE ÉCONOMIE " : UNE CROISSANCE MOINS RICHE EN EMPLOIS, MAIS AVEC UN TAUX DE CHÔMAGE NON INFLATIONNISTE PLUS FAIBLE ?	49
1. Faible impact sur le taux de chômage du progrès technique et du taux d'investissement, s'ils ne suscitent pas de diminution du taux de chômage non inflationniste	51
2. L'intérêt de la " nouvelle économie " pour la politique de l'emploi : réduire le taux de chômage non inflationniste ?	52
II. UNE AUGMENTATION DU TAUX D'ACTIVITÉ, FAVORABLE À LA CROISSANCE ET AU FINANCEMENT DES RETRAITES, RALENTIRAIT-ELLE LA DIMINUTION DU TAUX DE CHÔMAGE ?	53
1. Un scénario doublement défavorable à la réduction du taux de chômage : appauvrissement du contenu en emplois de la croissance et forte augmentation de la population active.....	54

2. Un scénario moins défavorable à la réduction du taux de chômage : maintien d'une croissance riche en emplois et augmentation modérée du taux d'activité.....	55
3. Conclusion de votre Rapporteur.....	56
CHAPITRE III : QUELLES POLITIQUES DE L'EMPLOI ?	57
I. COMMENT REDUIRE LE TAUX DE CHÔMAGE ?.....	57
A. LA DIMINUTION DU TAUX DE CHÔMAGE NON INFLATIONNISTE DU FAIT DE CELLE DU TAUX DE CHÔMAGE TOTAL : UNE IDÉE À CONSIDÉRER AVEC PRUDENCE.....	57
B. QUELLES POLITIQUES METTRE EN ŒUVRE ?	59
1. La réduction du chômage classique.....	59
2. Comment réduire le chômage volontaire ?.....	66
a) La prime pour l'emploi.....	66
b) Réduire la durée d'indemnisation du chômage ou instaurer une conditionnalité de l'aide ?	66
II. QUELLES SERAIENT LES POLITIQUES SUSCEPTIBLES D'ACCROÎTRE LE TAUX D'ACTIVITÉ ?	69
A. IL SEMBLE DIFFICILE D'ACCROÎTRE LE TAUX D'ACTIVITÉ DES PERSONNES AYANT ENTRE 25 ET 55 ANS	69
1. Qu'est-ce que le crédit d'impôt ?	70
2. Le crédit d'impôt aux Etats -Unis	72
3. Quel crédit d'impôt pour la France ?.....	75
B. COMMENT RÉDUIRE LE NON-EMPLOI CHEZ LES PERSONNES DE PLUS DE 55 ANS ?	80
ANNEXE N°1 : CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS OU CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE : QUEL CHEMINEMENT VERS LE PLEIN EMPLOI EN 2010 ? (étude du Centre d'Observation Economique)	81
ANNEXE N°2 : AUDITION DE M. JEAN PISANI-FERRY.....	134
ANNEXE N° 3 : LEXIQUE	137

AVANT-PROPOS

LA DÉLÉGATION POUR LA PLANIFICATION

Depuis sa création par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, la **Délégation pour la Planification** du Sénat présente la synthèse de travaux de projection et de simulation, réalisés à l'aide de **modèles** économétriques.

Ces travaux sont commandés par le Service des Etudes du Sénat à des instituts "indépendants", tels que le Centre d'Observation Economique (COE) de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, ou l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Le choix de passer commande à des organismes extérieurs, de préférence à l'utilisation et à l'exploitation directes d'un modèle par le Sénat, obéit à la fois à des considérations de bonne gestion des deniers publics et au souci de garantir **l'indépendance scientifique** de ces travaux.

PRESENTATION DU PRESENT RAPPORT

Le thème du retour au plein emploi a d'ores et déjà fait l'objet de plusieurs travaux de **grande qualité**. En particulier, M. **Jean PISANI-FERRY**, nommé récemment président délégué du Conseil d'analyse économique, lui a consacré un **rapport remarqué**¹. Les principales conclusions de ce rapport ont été rappelées par M. PISANI-FERRY à l'occasion de son audition par la Délégation pour la Planification, dont un compte-rendu figure en annexe (p. 127).

Le présent rapport poursuit **deux objectifs**.

Le premier est **pédagogique**. En effet, alors que le retour au plein emploi est redevenu un enjeu essentiel du débat sur la politique économique, il a semblé utile de présenter une synthèse, aussi accessible que possible, des principales analyses à ce sujet.

Le second objectif est de contribuer au débat par la présentation de **travaux de modélisation macroéconomique**. Ainsi, le présent rapport s'appuie sur une étude commandée au Centre d'observation économique

¹ Jean PISANI-FERRY, Plein emploi, rapport du Conseil d'analyse économique, 2000.

(COE) de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, réalisée à l'aide du modèle OEF (*Oxford Economic Forecasting*). Cette étude permet de mettre en évidence certains facteurs susceptibles de faciliter ou de gêner le retour au plein emploi.

RÉSUMÉ DU RAPPORT

La forte croissance du PIB et la rapide diminution du taux de chômage observées depuis l'année 1997 font du retour au plein emploi un **objectif crédible** de la politique économique. Ainsi, le Premier ministre a présenté le retour au plein emploi comme “ **l'objectif central** ” de sa politique.

Cet objectif peut-il être atteint **d'ici la fin de la décennie actuelle** ?

La conclusion essentielle de ce rapport est que **le retour au plein emploi** à l'horizon **2010** ne va **pas de soi**, mais peut être favorisé par certaines décisions de **politique économique**.

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

On s'accorde aujourd'hui à considérer que la notion de plein emploi implique davantage qu'un chômage limité au **chômage frictionnel** (correspondant aux personnes trouvant rapidement un emploi, et évalué à 3,5 % ¹). En particulier, on considère qu'elle suppose également un niveau élevé du **taux d'emploi** (c'est-à-dire de la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler).

Cependant, votre Rapporteur estime que la notion de plein emploi doit être **plus large**.

Tout d'abord, il peut sembler utile d'introduire dans la définition du plein emploi des **éléments qualitatifs** : productivité des emplois, libre choix de son emploi, droit à la qualification, emploi au niveau de ses compétences, non-discrimination... Par exemple, si l'on considérait que les emplois non marchands aidés et que le temps partiel subi correspondent à un « **chômage déguisé** », il faudrait doubler le nombre de chômeurs indemnisés pour avoir celui des personnes **touchées par le chômage** (**4 331 000** personnes en **mars 2001**, contre **2 096 000** chômeurs indemnisés).

Ensuite, si l'objectif est de savoir si la force de travail potentielle est pleinement utilisée, on voit mal pourquoi on prendrait en compte le taux d'emploi, et non le **nombre d'heures travaillées**. Sur cette base, le rapport

¹ Jean PISANI-FERRY, Plein emploi, rapport du Conseil d'analyse économique, 2000.

propose un **indicateur** d'utilisation de la force de travail potentielle (défini en fonction du nombre d'heures travaillées par personne en âge de travailler). En supposant, par convention, que cet indicateur serait de 100 % dans le cas des Etats-Unis (considérés comme utilisant pleinement leur force de travail potentielle), il serait seulement de **65,7 %** dans celui de la France, qui se situerait ainsi au **dernier rang des grands pays de l'OCDE**. Cet indicateur **ne saurait cependant avoir une valeur normative**, la durée moyenne du travail reflétant en partie un **choix de société**.

- **Quelles seraient les grandes lignes d'une politique économique destinée à favoriser la réduction du taux de chômage ?**

Le retour à un taux de chômage de l'ordre de **5 %** (objectif proposé par le rapport *Plein emploi* de M. Jean PISANI-FERRY) en l'an **2010** pourrait nécessiter non seulement une diminution du taux de **chômage structurel**, mais aussi le maintien d'une **croissance riche en emplois**. C'est ce que suggèrent, notamment, des **simulations** réalisées pour votre Délégation par le Centre d'observation économique (COE) de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, à l'aide du modèle OEF (*Oxford Economic Forecasting*).

Or, il semble difficile d'atteindre **simultanément** ces deux objectifs. En effet, une croissance riche en emplois (c'est-à-dire une faible croissance de la **productivité du travail**) est un facteur de **chômage structurel**. Cela s'explique par le fait que le risque d'une croissance des salaires horaires réels **supérieure** à celle de la **productivité horaire** est alors accru.

Le **taux de chômage structurel** pourrait être **réduit** par une augmentation de la **croissance potentielle**, ou tendancielle, de l'économie, consécutive à ce qu'il est convenu d'appeler la « **nouvelle économie** » (augmentation du taux d'investissement et du progrès technique). Cependant, le rythme des créations d'emplois risquerait alors d'être **trop faible** (du fait de l'accélération de la production par travailleur qui en découlerait) pour que l'objectif de 5 % soit atteint en l'an 2010.

- **Faut-il augmenter le taux d'activité ?**

Selon le modèle OEF, une augmentation du **taux d'activité** (c'est-à-dire de la proportion de personnes travaillant ou cherchant un emploi parmi celles en âge de travailler) aurait pour effet, à l'horizon d'une décennie, **d'augmenter la croissance du PIB**, mais aussi de **ralentir la diminution du taux de chômage**.

Il convient cependant de prendre en compte le fait que de nombreuses personnes inactives **souhaiteraient travailler**, de sorte que leur inactivité peut

être considérée comme du « **chômage déguisé** ». Par ailleurs, l'augmentation du taux d'activité peut **modifier l'équilibre sur le marché du travail** en suscitant de moindres augmentations de salaires, et donc aller dans le sens d'une **réduction du taux de chômage structurel**.

La nécessité d'effectuer un **arbitrage** entre réduction du taux de chômage et augmentation du taux d'activité n'est donc peut-être **pas aussi nette** que pourraient le suggérer les travaux du COE.

- **Quels instruments pour la politique de l'emploi ?**

Le rapport étudie certains instruments pouvant être utilisés pour favoriser l'emploi.

Le **chômage "classique"** (c'est-à-dire dû à des coûts salariaux excessifs par rapport à la productivité potentielle des personnes concernées) semble pouvoir être réduit par un **meilleur accompagnement** des chômeurs (tel que celui qui doit être mis en place dans le cadre de la nouvelle convention Unedic). Il pourrait en outre être utile de renforcer le dispositif de réduction du **coût du travail peu qualifié** (à condition de réduire les dépenses publiques d'un montant correspondant), éventuellement par l'instauration d'un Revenu Minimum d'Activité (RMA), tel qu'il a été proposé par nos collègues MM. Alain LAMBERT et Philippe MARINI. Une telle mesure pourrait être d'autant plus utile qu'il n'est pas exclu que les salaires horaires s'accroissent alors que la croissance de la productivité horaire du travail resterait faible. En revanche, une législation **plus contraignante** en matière de **licenciements** pourrait **ne pas favoriser** la diminution du taux de chômage. En particulier, on peut observer que les pays de l'OCDE où le taux de chômage a diminué le plus rapidement ont une faible protection de l'emploi.

La réduction du **chômage « volontaire »** (correspondant à des personnes ne voulant pas travailler à cause d'un gain potentiel de revenu jugé trop faible) semble plus délicate. Les études réalisées sur ce thème suggèrent que l'impact à cet égard du **crédit d'impôt** (et en particulier de la **prime pour l'emploi**) serait **modeste**. Une réduction de la **durée d'indemnisation du chômage** ou l'instauration d'une **conditionnalité de l'aide** pourraient être **plus efficaces**, mais ce sont des mesures socialement discutables, même si elles sont mises en œuvre dans certains pays.

Enfin, diverses politiques permettraient d'accroître le **taux d'activité** (c'est-à-dire la proportion de personnes travaillant ou cherchant un emploi parmi celles en âge de travailler). Le **crédit d'impôt** (comme la prime pour l'emploi) semble ne pouvoir créer qu'un nombre d'emplois **relativement modeste**. Il serait peut-être plus efficace de réduire les facteurs institutionnels incitant à la non-activité les personnes de **plus de 55 ans** (préretraites et mode de calcul des pensions, qui correspond aujourd'hui à une taxe implicite sur

l'activité en fin de carrière), dont le taux d'activité est en France l'un des plus faibles de l'OCDE.

PLAN DU RAPPORT

L'**introduction** présente les **principales définitions** du plein emploi.

Le **premier chapitre** présente de manière synthétique les éléments essentiels du débat sur la **nature du chômage** en France. Qu'est-ce que le chômage structurel et le chômage conjoncturel ? Peut-on évaluer leur part respective dans le chômage total ? Quel est le taux de chômage « frictionnel » ? Quelle est l'importance respective du chômage classique (dû à des coûts salariaux trop élevés) et du chômage volontaire (correspondant à des personnes ne voulant pas travailler à cause d'un gain potentiel de revenu jugé trop faible) ?

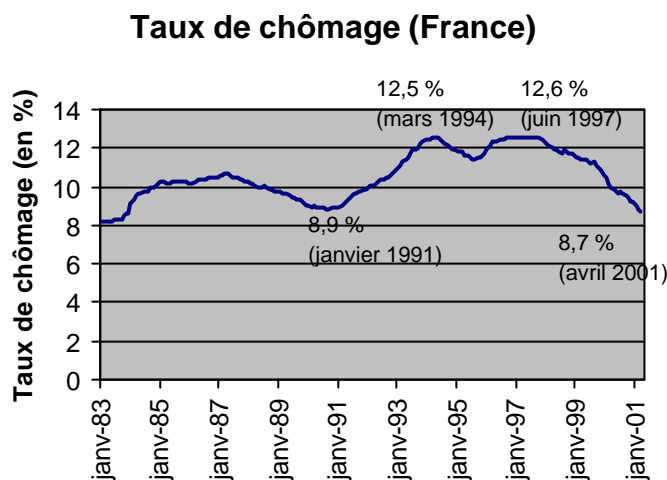
Le **deuxième chapitre** et **l'annexe**, fondés sur des **travaux de simulation** du Centre d'observation économique (COE) de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, commandés par votre Délégation, présentent **différents scénarios** d'évolution de l'emploi jusqu'en l'an **2010**. Peut-on atteindre un taux de chômage de l'ordre de 5 % en l'an 2010 si la croissance devient moins riche en emplois ? La « nouvelle économie » peut-elle permettre de compenser les effets d'une croissance pauvre en emplois, ou de réduire le taux de chômage structurel ? Quel serait l'impact d'une augmentation du taux d'activité (c'est-à-dire de la proportion de personnes disposant d'un emploi ou cherchant un emploi parmi celles en âge de travailler) sur le taux de chômage ?

Enfin, le **troisième chapitre** examine les politiques publiques qui pourraient être mises en œuvre. Comment réduire le taux de chômage structurel ? Quelles seraient les politiques susceptibles d'accroître le taux d'activité ?

INTRODUCTION :

QU'EST-CE QUE LE PLEIN EMPLOI ?

Le **chômage** français a **fortement diminué** depuis l'année **1997**, comme l'indique le graphique ci-après.



Source : Insee.

Ainsi, le Premier ministre a déclaré que le retour au plein emploi d'ici à la fin de la décennie actuelle était **l'objectif central** de la politique économique du Gouvernement.

Cet objectif a été réaffirmé par le **Conseil européen de Lisbonne** des 23 et 24 mars 2000, qui a fixé l'échéance de l'année **2010**.

Le retour au plein emploi a également été jugé possible par le **Commissariat général du Plan**, dans son *Rapport sur les perspectives de la France* (juillet 2000), et par M. **Jean PISANI-FERRY** dans son rapport *Plein emploi* pour le Conseil d'analyse économique (décembre 2000).

La portée de ces affirmations dépend de la **définition** que l'on donne du plein emploi.

I. LE TAUX DE CHÔMAGE, INDICATEUR IMPARFAIT DU PLEIN EMPLOI

Une **première approche** consiste à définir le plein emploi par un faible **taux de chômage**.

Il existe un consensus des économistes pour affirmer que le taux de chômage de plein emploi **ne peut être nul**. Il existe en effet inévitablement un **chômage frictionnel**, correspondant aux personnes mettant un temps raisonnablement court à trouver un emploi.

1. Le plein emploi selon Beveridge : un chômage se limitant au chômage frictionnel

Les économistes estiment généralement que le chômage de plein emploi se limite au **chômage frictionnel**.

Telle est la définition retenue par l'un des principaux théoriciens du plein emploi, **William BEVERIDGE**. Celui-ci définit le plein emploi comme une situation où “ *le nombre des places vacantes [est] supérieur au nombre de candidats à un emploi, et [où] les places [sont] telles et localisées de telle façon que le chômage se ramène à de brefs intervalles d'attente* ”¹. Il évaluait ainsi le taux de chômage correspondant au plein emploi à **3 %** de la population active au Royaume-Uni.

Telle fut la définition alors retenue par le gouvernement britannique. **M. Hugh GAITSKELL**, chancelier de l'Echiquier travailliste, définit en 1951 le plein emploi par un chômage de “ *3 % en pic saisonnier* ”.

Dans son récent rapport sur le plein emploi, M. **Jean PISANI-FERRY** reprend la définition avancée par **BEVERIDGE**. Si l'on retient les hypothèses d'une durée moyenne de recherche d'un nouvel emploi de trois mois pour les personnes ayant déjà occupé un emploi, et de six mois pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, au plein emploi ainsi défini correspondrait en **France** un taux de chômage de **3,5 %**.

2. Une notion qui dépasse celle de droit à l'emploi

La notion de chômage de plein emploi dépasse celle de **droit à l'emploi**.

¹ Le plein emploi dans une société libre (*Full Employment in a Free Society*), 1944.

- L'objectif du droit à l'emploi a été **juridiquement reconnu** par plusieurs Etats à partir de la Seconde Guerre Mondiale.

Tel a été le cas en **France**. Selon le préambule de la Constitution de 1946, “ *Chacun a le devoir de travailler et le **droit** d'obtenir un emploi* ”.

Aux **Etats-Unis**, l'*Employment Act* de 1946 (qui crée l'*Office of Economic Advisors* et oblige la Réserve fédérale à transmettre deux fois par an un rapport aux deux chambres du Congrès) fixe l'objectif de l'“emploi maximum” (“*maximum employment*”). Cette loi a été amendée par le *Full Employment and Balanced Growth Act* de 1978, connu sous le nom de loi Humphrey-Hawkins, qui fixe comme objectif national le droit des individus capables et “**désireux**” de travailler d'avoir un emploi utile et justement rémunéré.

De même, la convention n° 122 de l'**Organisation internationale du travail** sur la politique de l'emploi (1964), ratifiée par la France, dispose que tout Etat membre “*formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le **plein emploi**, productif et librement choisi*”, ce que la suite du texte définit notamment comme une politique tendant “*à garantir qu'il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail*”.

- La notion de plein emploi semble **plus large** que celle de droit à l'emploi.

En effet, on a vu que le chômage de plein emploi est **uniquement frictionnel**. Il ne peut donc **pas** être **volontaire** (c'est-à-dire comporter des personnes ne voulant pas travailler à cause d'un gain potentiel de revenu jugé trop faible).

Or, la reconnaissance de “**droit à l'emploi**” n'implique pas nécessairement celle d'un “**devoir**” de travailler (reconnu par le Préambule de la Constitution de 1946).

La notion de taux de chômage de plein emploi semble donc impliquer d'aller **au-delà** de la mise en oeuvre d'un simple “droit à l'emploi”.

II. UNE NOTION LARGE

La notion de plein emploi, telle qu'on l'entend aujourd'hui, est d'autant plus large qu'elle **ne concerne pas le seul taux de chômage**.

A. LE TAUX D'EMPLOI

On peut tout d'abord inclure l'indicateur du **taux d'emploi** (c'est-à-dire la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler) dans la définition du plein emploi.

L'accroissement à long terme du taux d'emploi en France est une nécessité afin, notamment, de faire face aux conséquences du **vieillissement démographique**.

Ainsi, les objectifs fixés par le **conseil européen de Lisbonne** (mars 2000) pour le retour au plein emploi en l'an 2010 concernent non le taux de chômage, mais le **taux d'emploi** dans l'Union européenne : il s'agit de porter ce dernier, actuellement de l'ordre de **60 %** en moyenne, à un niveau aussi proche que possible de **70 %** d'ici à l'an **2010**, et en particulier de faire en sorte que la proportion de femmes actives (actuellement de 50 % en moyenne) dépasse 60 % d'ici à l'an 2010. A l'occasion du **conseil européen de Stockholm** (mars 2001), il a été précisé qu'en l'an **2005** ce taux devrait être de **67 %** (57 % pour les femmes). Par ailleurs, un nouvel objectif a été établi pour l'année **2010** : un **taux d'emploi** de **50 %** pour les personnes de **plus de 55 ans** (contre 38 % aujourd'hui).

A titre de comparaison, en **France** le taux d'emploi était de l'ordre de **60 %** en 1999, ce qui était **inférieur** à celui de l'**Allemagne** (65 %), du **Royaume-Uni** (70 %) et des **Etats-Unis** (75 %).

De même, dans son rapport *Plein emploi*, **M. Jean PISANI-FERRY** considère la "*pleine activité*" (c'est-à-dire un taux d'activité élevé) comme l'une des composantes du plein emploi.

B. FAUT-IL ÉLARGIR DAVANTAGE LA NOTION ?

1. La prise en compte de critères qualitatifs

Tout d'abord, il semble envisageable de prendre en compte des **critères qualitatifs** dans la définition du plein emploi.

La convention n°122 de l'OIT

On peut citer en ce sens la convention n° 122, précitée, de **l'Organisation internationale du travail** sur la politique de l'emploi (1964). Cette convention, ratifiée par la France, associe au plein emploi non seulement la possibilité pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail d'avoir un emploi, mais aussi la **productivité** de cet emploi, le **libre choix** de son emploi, le **droit à la qualification**, l'emploi au **niveau de ses compétences** et la **non-discrimination**¹.

Cette définition a des **implications importantes**. Si on la retient, la création d'emplois subventionnés non productifs ne contribue pas au plein emploi, de même que le recours à des sanctions en cas de refus d'un unique emploi proposé. Le chômage conjoncturel serait doublement contraire au plein emploi, puisqu'il empêche des personnes souhaitant travailler d'obtenir un emploi, et qu'il oblige de nombreuses autres au déclassement. Enfin, indépendamment de leur impact sur le taux de chômage, le droit à la qualification et la non-discrimination seraient des éléments constitutifs du plein emploi.

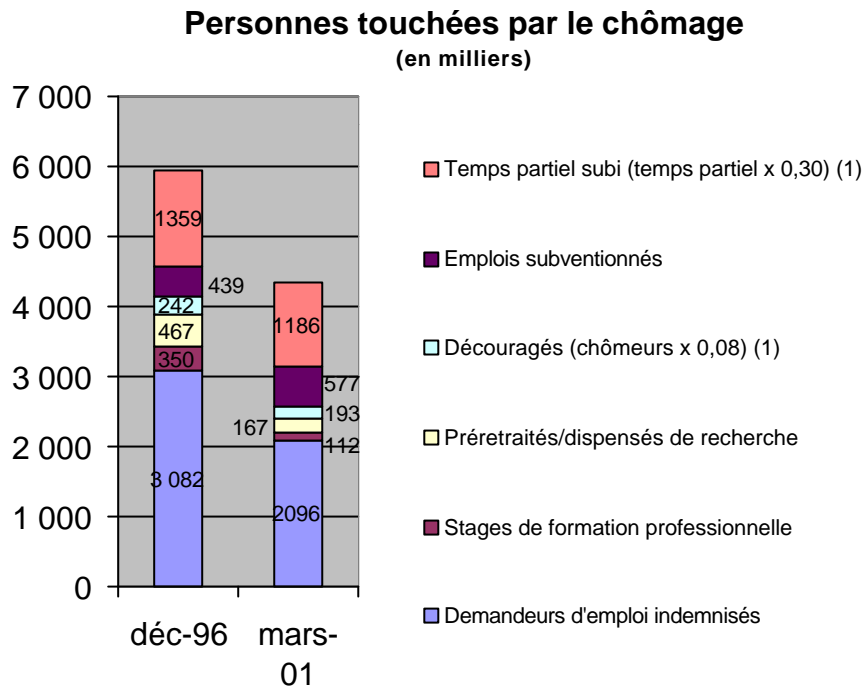
Prendre en compte le « chômage déguisé »

La prise en compte de critères qualitatifs peut amener à évaluer le « **chômage déguisé** ».

Le graphique ci-après fournit une estimation, **non limitative**, du nombre de personnes **touchées par le chômage**.

On observe que ce chiffre a diminué **à la même vitesse**, depuis 1996, que le **nombre de chômeurs**.

¹ Tout Etat membre " formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi ". Cette politique doit tendre à garantir " que ce travail sera aussi productif que possible ", " qu'il y aura libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale " (article 1^{er}, alinéa 2).



(1) Définition retenue par le Commissariat général du Plan dans son rapport Chômage : le cas français, 1997.

Sources :

Insee, Unedic, DARES, ministère de l'Emploi et de la solidarité, calculs de votre Rapporteur.

2. Faut-il prendre en compte la durée du travail ?

Votre rapporteur s'interroge sur la possibilité de prendre également en compte la **durée** du travail.

Certes, ce critère n'est **généralement pas retenu** dans la définition du plein emploi.

Ainsi, selon l'Organisation internationale du travail, si “ *le plein emploi n'a jamais fait l'objet d'une définition faisant autorité (...), il semble établi que le travail à temps partiel, accepté de plein gré et exécuté mutatis mutandis dans les mêmes conditions que le travail à temps plein, peut (...) contribuer à la réalisation de l'objectif du plein emploi* ”¹.

Cependant, si l'on estime que la nécessité d'accroître le taux d'emploi provient de celle d'accroître le facteur travail, en particulier pour permettre

¹ Organisation internationale du travail, L'Organisation Internationale du Travail et la promotion du plein emploi, productif et librement choisi, *Consultation internationale sur le suivi du Sommet mondial pour le développement social*, 1999.

une plus forte croissance du PIB (et non seulement de celle de permettre aux personnes qui le souhaitent de travailler), la notion de plein emploi semble impliquer un certain niveau de **durée du travail**.

Tel semble d'autant plus être le cas que, comme le souligne **M. PISANI-FERRY** dans son rapport *Plein emploi*, la différence du volume de travail annuel par personne en âge de travailler entre la France et les Etats-Unis, de l'ordre de 50 %, s'explique pour seulement 18 % par la disparité des taux de chômage. Les deux facteurs essentiels sont les différences de **taux d'activité** (c'est-à-dire de proportion de personnes disposant d'un emploi ou cherchant un emploi parmi celles en âge de travailler) et **de durée annuelle moyenne du travail**, qui expliquent respectivement 31 % et 50 % de l'écart.

De ce point de vue, la politique de **réduction du temps de travail** peut sembler **contraire** à l'objectif de plein emploi ¹.

- Votre Rapporteur a donc estimé utile de synthétiser la distance nous séparant du plein emploi sous la forme d'un **indicateur simple**, si l'on retient cette définition.

Cet indicateur est défini comme le **rapport** entre le **nombre annuel d'heures de travail par personne en âge de travailler** dans le **pays concerné** et celui observé aux **Etats-Unis** (considérés comme étant au plein emploi). Il correspond donc au taux d'utilisation de la force de travail potentielle.

En France, 60 % des personnes âgées de 15 à 64 ans disposent d'un emploi, dont la durée moyenne est de 1600 heures. A titre de comparaison, aux Etats-Unis les chiffres correspondants sont de respectivement 75 % et 2000 heures.

Le taux d'utilisation de la force de travail potentielle est donc de seulement **65,7 %** dans le cas de la France, ce qui nous place au **dernier rang des principaux pays de l'OCDE** .

A titre de comparaison, il serait de l'ordre de **100 %** aux **Etats-Unis** (par construction), **85 %** au **Japon** et au **Royaume-Uni** et **70 %** en **Allemagne** , ainsi que l'indique le tableau ci-après.

¹ Dans son rapport, M. Jean PISANI-FERRY estime que " dans la mesure où elles s'assimilent à un partage du travail, les 35 heures n'auront (...) qu'un effet marginal sur la durée annuelle du travail par actif potentiel ". Cependant cette affirmation ne semble exacte qu'à moyen terme : selon de nombreux économistes, à long terme, les 35 heures ne créeraient pas d'emplois (puisque elles ne feraient qu'accélérer la diminution du chômage conjoncturel), et réduiraient donc le nombre total d'heures travaillées.

Utilisation de la force de travail potentielle (1999)

(nombre annuel d'heures de travail par personne en âge de travailler / nombre annuel d'heures de travail par personne en âge de travailler observé aux Etats-Unis)

Pays	Taux d'emploi (en % des 15-64 ans)	Durée annuelle moyenne du travail (par personne ayant un emploi)	Utilisation de la force de travail potentielle (en %)
Etats-Unis	73,9	1976	100 (1)
Japon	68,8	1842 (2)	86,8
Royaume-Uni	71,7	1720	84,5
Espagne	53,8	1927	71,0
Allemagne	64,9	1556	69,2
Pays-Bas	70,9	1365 (3)	66,3
France	59,8	1604 (2)	65,7

Sources : OCDE, calculs de votre Rapporteur.

(1) Par construction.

(2) 1998.

(3) Emploi salarié en 1997.

Cet indicateur montre que le faible emploi par la France de sa force de travail potentielle provient **autant** de la faiblesse de la **durée annuelle moyenne du travail** que de celle du **taux d'emploi**. Si l'une de ces variables était **la même qu'aux Etats-Unis**, l'indicateur serait de **81 %**.

Cependant, votre Rapporteur estime que cette définition large du plein emploi, si on la retient, **ne doit pas être considérée comme ayant une valeur normative**, dans la mesure où la durée moyenne du travail reflète en partie un **choix de société**.

CHAPITRE I

STRUCTURE DU NON-EMPLOI FRANÇAIS

I. QUELLE EST LA NATURE DU CHÔMAGE FRANÇAIS ?

A. ESTIMATION DU CHÔMAGE STRUCTUREL

Le **chômage structurel**, ou **chômage d'équilibre**, correspond au chômage qui **ne peut pas être expliqué** par une **insuffisance de l'activité économique**.

Il est composé du chômage **frictionnel** (constitué de personnes recherchant un emploi pendant une courte période), du chômage **classique** (constitué de personnes inemployables aux salaires en vigueur) et du chômage **volontaire** (constitué de personnes préférant être au chômage plutôt que de prendre un emploi).

Le chômage suscité par une insuffisance de l'activité économique est dit **conjuncturel**, ou **keynésien**.

- L'évaluation du **chômage structurel** est un **enjeu essentiel** pour la **politique de l'emploi**. En effet, si ce taux est inférieur au taux de chômage effectif, la croissance du PIB peut suffire à le réduire, ce qui ne semble pas être le cas dans la situation inverse.

Pourtant, selon certains économistes, une **évaluation précise** serait **délicate**, voire **impossible**. Ainsi, **M. Edmond MALINVAUD**, professeur honoraire au Collège de France, a pu écrire récemment : *“Je crois que les tentatives pour savoir si le taux de chômage structurel français est aujourd'hui de 10 % ou de 5 % sont vaines”*¹.

- Jusqu'à ces dernières années, lorsque le taux de chômage se rapprochait à la baisse de celui du chômage structurel, la **croissance des salaires** augmentait et des **tensions inflationnistes** apparaissaient. Il semblait donc possible d'évaluer le taux de chômage structurel de manière indirecte, par l'intermédiaire du **taux de chômage non accélérateur d'inflation** (*Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*, ou NAIRU), évalué de manière

¹ *Commentaire au rapport Plein emploi de M. Jean Pisani-FERRY (décembre 2000). C'est votre Rapporteur qui souligne.*

économétrique¹. En effet, comme le taux de chômage ne peut pas être durablement inférieur au taux de chômage non inflationniste (une telle situation suscitant une spirale prix-salaires ramenant le chômage à son taux non inflationniste), ce dernier pouvait être assimilé à celui du chômage structurel.

Cependant, l'exemple des **Etats-Unis**, où le taux de chômage est passé de 7,4 % en 1992 à 4 % en l'an 2000 **sans susciter d'accélération de l'inflation**, conduit à **s'interroger sur la pertinence de cette approche**². De même, en France, la rapide diminution du chômage n'a pas suscité jusqu'à présent d'augmentation de la croissance des salaires horaires par travailleur.

- Ainsi, il pourrait sembler utile d'utiliser des méthodes **plus directes**, reposant sur l'observation de la **situation du marché du travail**, afin d'estimer si une économie est **proche de son taux de chômage structurel**. Elles ne permettent cependant pas actuellement de répondre à cette question dans le cas de la France.

1) **Evaluation du chômage conjoncturel par l'intermédiaire du chômage non inflationniste (NAIRU)**

Deux méthodes aboutissant à des estimations incertaines

Votre Rapporteur estime nécessaire de souligner que les différentes méthodes d'estimation du taux de chômage non inflationniste conduisent à des résultats **incertains**.

➤ L'approche par la courbe de **Phillips**

Tout d'abord, il est possible d'établir, pour le passé, une relation entre **taux de chômage** et **croissance des salaires**, et de supposer que cette relation demeurera inchangée dans les années à venir. Les économistes appellent une telle relation "**courbe de Phillips**", du nom de l'économiste qui en 1958 a établi un tel lien pour l'économie britannique.

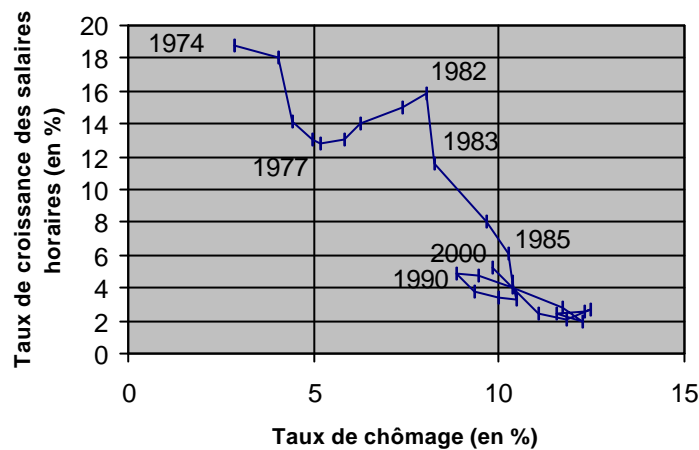
Cette relation vient du fait que quand le chômage est faible les entreprises doivent accorder des **salaires plus élevés** pour attirer et retenir les travailleurs, qui sont d'autant plus exigeants en matière salariale.

¹ C'est-à-dire en utilisant des équations, reposant sur certains présupposés théoriques, dont les paramètres sont ensuite estimés pour décrire au mieux les évolutions constatées.

² Selon certains économistes, des tensions sur le marché du travail pourraient ne pas susciter d'augmentation de la croissance des salaires, du fait d'une pression des actionnaires pour une rentabilité forte ou d'un sentiment d'insécurité sur le marché de l'emploi.

Ce lien entre taux de chômage et croissance des salaires peut être **mis en évidence** dans le cas de la **France** ¹, comme le montre le graphique ci-après.

Courbe de Phillips (France)



Source : Insee.

On observe que depuis le milieu des années quatre-vingt la courbe s'est “**déplacée vers le bas**” (un taux de chômage donné correspond à un taux de croissance des salaires plus faible) et “**aplatie**” (une diminution du taux de chômage correspond à une plus faible augmentation du taux de croissance des salaires).

Cette courbe **ne permet pas**, à elle seule, de déterminer le taux actuel de chômage non inflationniste (bien qu'elle indique une accélération des salaires en **1990**, ce qui suggère que ce taux était alors de l'ordre de **9 %**) ². Pour évaluer celui-ci, il faut recourir à l'**économétrie**.

- Selon l'**approche traditionnelle** utilisant la courbe de **Phillips**, le taux de chômage non inflationniste serait de **9,5 %** pour la période **1978-1999**

¹ En Allemagne et au Royaume-Uni, la **variation** du chômage joue un rôle important. Dans ce dernier pays, il semble même qu'elle soit la seule à infléchir la croissance du salaire (de sorte que, selon l'OFCE, il ne serait pas possible de parler d'un taux de chômage non inflationniste dans ce pays).

² L'augmentation de la croissance des salaires horaires en l'an 2000 s'explique par la réduction du temps de travail.

(selon l'OFCE),¹ ou **8 %** en l'an **2000** (selon la Caisse des dépôts et consignations)².

La méthode du taux de chômage non inflationniste **variable au cours du temps**, ou "*time-varying NAIRU*" consiste à réestimer le taux de chômage non inflationniste de période en période. Les deux principales études réalisées selon cette méthodologie évaluent le taux de chômage non inflationniste en **1999** à **10 %** (Banque de France)³ et **9,5 %** (OCDE)⁴.

- L'approche par la courbe de **Phillips** présente comme inconvénient de **ne pas prendre directement en compte** les **divers facteurs** intervenant dans la formation des salaires (salaire minimum, cotisations sociales, syndicalisation...).

Ainsi, si elle semble pouvoir convenablement expliquer le passé, elle n'est peut-être **pas très fiable** pour évaluer le taux de chômage non inflationniste **actuel**.

➤ L'approche par la négociation salariale⁵

Dans ces conditions, certains économistes estiment préférable d'évaluer le taux de chômage non inflationniste en prenant en compte les **divers phénomènes** entrant en jeu dans la **détermination des salaires**, c'est-à-dire non seulement le taux de chômage, mais aussi **d'autres facteurs**, en particulier institutionnels.

- Cette approche, dite de "**négociation salariale**", prend en compte le cadre microéconomique de la détermination des salaires.

Elle considère que le **niveau** des salaires⁶ est le résultat de deux grands mécanismes : les **revendications salariales**, qui dépendent notamment

¹ Valérie CHAUVIN, Gaël DUPONT, Eric HEYER, Xavier TIMBEAU, « L'Etat pare-chocs », Revue de l'OFCE, n°75, octobre 2000.

² Patrick ARTUS, Moncef KAABI, « A quel niveau se situe le NAIRU en France ? », Flash, CDC Marchés, n°2000-28, février 2000.

³ Delphine IRAC, « Estimation of a time varying NAIRU for France », Notes d'études et de recherche, juillet 2000.

⁴ RICHARDSON et alii, « Concept, policy-use and measurement of structural unemployment : estimating a time varying NAIRU across 21 OECD countries », OECD Working Paper, 2000.

⁵ Cette méthode est également appelée " Wage-setting / Price-setting " (ce que l'on pourrait traduire par " fixation des salaires-fixation des prix "), ou " WS-PS ".

⁶ On rappelle que l'approche par la courbe de Phillips prend en compte la croissance des salaires.

des cotisations sociales, du salaire minimum et de l'influence des syndicats, et la **volonté de l'employeur de préserver ses marges**.

Le taux de chômage non inflationniste dépend à son tour de l'écart entre la croissance des salaires et celle de la **productivité du travail** (c'est-à-dire de la croissance de la production par travailleur). Cette dernière peut diminuer à cause, notamment, d'une augmentation des **taux d'intérêt** suscitant de **moindres investissements**.

- Ainsi, contrairement à ce qui est le cas avec l'approche par la courbe de Phillips, le taux de chômage non inflationniste **augmente durablement** si le niveau des **prélèvements fiscaux ou sociaux** sur les salariés ou les entreprises s'accroît ou si **les taux d'intérêt augmentent** alors que les salariés mettent du temps à revoir à la baisse leurs revendications.

L'approche par la négociation salariale permet donc de prendre en compte certains effets de la **politique économique** (contrairement à celle par la courbe de Phillips).

- Pourtant, l'approche par la négociation salariale **présente des limites non négligeables**.

Tout d'abord, les facteurs pris en considération sont **difficiles à quantifier** (comment évaluer le pouvoir de négociation des syndicats ?) ou ont évolué de manière analogue, et sont donc **corrélés entre eux** (comme les cotisations sociales et le salaire minimum).

Ensuite, des **facteurs** qui ne sont généralement **pas pris en compte** entrent en jeu, en particulier en ce qui concerne la détermination des salaires : politique de certains employeurs consistant à accorder des salaires élevés afin de motiver leurs salariés (théorie dite du "salaire d'efficience"), volonté des salariés de bénéficier des gains de productivité, structure démographique de la main-d'œuvre, etc.

- Ainsi, la fiabilité des études réalisées sur la France avec cette méthode peut, elle aussi, sembler **incertaine**. Il en existe deux principales.

Selon une étude publiée en 1996 par la Direction de la Prévision¹, le taux de chômage non inflationniste serait passé de 3,1 % en 1974 à **10 %** à la fin de **1995**, ce qui s'expliquerait essentiellement par l'augmentation du **taux d'intérêt réel**², celle-ci suscitant un moindre investissement et donc une moindre croissance de la productivité du travail (c'est-à-dire de la production par travailleur). Cependant, il semble difficile d'évaluer la durée d'ajustement

¹ Jean-Philippe COTIS et alii, « Le chômage d'équilibre en France : une évaluation », Revue économique, volume 49, n° 9.

² L'augmentation de 6,9 points du taux de chômage non inflationniste de 1974 à 1995 s'expliquerait pour 2,6 points par le coin fiscal-social (c'est-à-dire l'écart entre le coût du travail pour l'employeur et le revenu perçu par le salarié) et pour 4,3 points par le taux d'intérêt réel.

des revendications salariales à ce phénomène, et donc l'impact effectif sur le taux de chômage non inflationniste.

Selon un document de travail du CSERC (Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts) datant de 1999¹, le taux de chômage non inflationniste aurait connu une évolution **proche de celle du taux de chômage total (soit 12 % en 1996)**. Ce résultat va à l'encontre de la thèse communément admise, selon laquelle le taux de chômage total se serait élevé de plusieurs points au-dessus du taux de chômage non inflationniste dans la première moitié des années 1990. On peut le trouver d'autant plus intéressant, mais aussi s'interroger sur sa pertinence.

Ainsi, quelle que soit la méthode retenue, la plupart des estimations aboutissent à un taux de chômage d'équilibre **compris entre 8 % et 10%**, comme l'indique le tableau récapitulatif ci-après.

*Principales estimation du taux de chômage non inflationniste
en France*

	Méthode	Résultat	
		Période prise en compte	taux de chômage non inflationniste (en %)
Caisse des dépôts et consignations (2000)	Courbe de Phillips	2000	8
OFCE (2000)		1978-1999	9,5
Banque de France (2000)	TV-NAIRU (taux variable dans le temps)	1999	10
OCDE (2000)			9,5
Direction de la Prévision (1997)	WS-PS (négociation salariale)	2000	8,5
CSERC (1999)		1996	12

Sources indiquées dans le texte.

¹ Yannick L'HORTY, Christophe RAULT, "Les causes du chômage en France : une réestimation du modèle WS-PS", Document de travail du CSERC, 1999.

Au total, il semble donc **difficile** d'évaluer le taux de chômage non inflationniste.

2) **La situation du marché du travail ne permet pas de déterminer si l'on est actuellement proche du taux de chômage non inflationniste**

Compte tenu des imperfections des méthodes d'évaluation du taux de chômage structurel reposant sur celle du taux de chômage non inflationniste, on peut essayer de recourir à des **méthodes plus directes**. En particulier, l'observation de la **situation du marché du travail** permet-elle de dire si l'économie **française** est actuellement **proche** du taux de chômage structurel ?

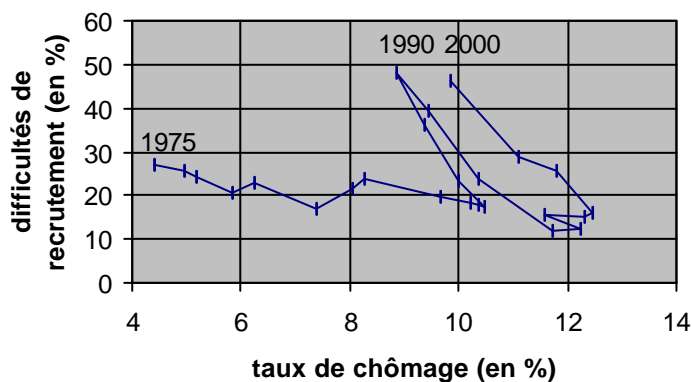
- Les entreprises françaises connaissent actuellement des **difficultés de recrutement**.

Tel est ce que montrent les enquêtes de l'Insee sur les **difficultés de recrutement** et les **goulots de production**.

Les **difficultés de recrutement** seraient aujourd'hui **supérieures** à ce qu'elles ont été lors de situations où le **taux de chômage** était **égal**, voire **inférieur**, comme dans les années soixante-dix, le début des années 1980 ou même l'expansion rapide de la fin des années quatre-vingt.

Ainsi, la “**courbe de Beveridge**” (qui relie le taux de chômage, en abscisses, aux difficultés de recrutement, en ordonnées) se serait “**déplacée vers la droite**”, comme l'indique le graphique ci-après.

Courbe de Beveridge (France)



Source : Insee.

- Cependant, il **ne semble pas possible** d'en déduire que la France soit proche du taux de chômage structurel.

En effet, les **enquêtes de l'Insee** doivent être interprétées avec **prudence**, dans la mesure où elles reposent sur des appréciations **qualitatives** des employeurs, alors que la période précédente (1993-1997) a été marquée par un recrutement particulièrement aisé, ce qui aggrave la perception de la situation actuelle.

- Ainsi, selon certains économistes les difficultés de recrutement seraient **surestimées**.

Leur augmentation découlerait d'une simple **inadéquation temporaire** entre l'offre et la demande de travail, consécutive à la rapidité de la diminution du chômage.

Les entreprises, qui sous-emploieraient actuellement de nombreux salariés par rapport à leurs qualifications, pourraient se montrer, à l'avenir, **moins exigeantes** en matière d'embauche.

Au total, il semble donc **difficile** de proposer une **estimation fiable** du taux de chômage structurel, ou d'affirmer avec certitude si la France est **proche de ce taux**.

B. DÉCOMPOSITION DU CHÔMAGE STRUCTUREL

Une autre question importante est celle de la répartition du chômage structurel entre ses **différentes composantes** : chômage **frictionnel** (constitué de personnes mettant peu de temps à trouver un emploi), **classique** (constitué de personnes trop peu productives pour pouvoir être employées au salaire minimum en vigueur) et **volontaire** (constitué de personnes qui pourraient être employées si elles le souhaitaient).

En effet, les **politiques** devant être menées **différent** selon le type de chômage.

Cette décomposition est **difficile**. En particulier, la part respective des chômages **classique** et **volontaire** fait l'objet de débats.

1. Le chômage frictionnel

Le chômage **frictionnel** est constitué par les personnes cherchant un emploi pendant une **courte durée**. Il correspond à la **part incompressible** du

chômage structurel, et est un élément **normal** du fonctionnement du marché du travail.

Dans son rapport *Plein emploi*, M. Jean PISANI-FERRY évalue le taux de chômage frictionnel à **3,5 %**, en retenant les hypothèses d'une durée moyenne de recherche d'un nouvel emploi de **trois mois** pour les personnes ayant déjà occupé un emploi, et de **six mois** pour les nouveaux entrants sur le marché du travail.

Pendant longtemps, l'approche dominante, exclusivement keynésienne, a consisté à assimiler le chômage structurel au chômage frictionnel. C'était oublier deux composantes importantes du chômage structurel : le chômage classique et le chômage volontaire.

2. Le chômage classique et le chômage volontaire

Les débats se focalisent aujourd'hui sur la **part respective** du **chômage classique** et du **chômage volontaire**.

Le chômage **classique** correspond aux personnes qui souhaiteraient disposer d'un emploi au salaire minimum en vigueur mais n'y parviennent pas, du fait d'une productivité potentielle jugée insuffisante par les employeurs éventuels.

Le chômage **volontaire** correspond à celles qui pourraient trouver un emploi si elles le souhaitaient, mais préfèrent ne pas travailler.

Il semble difficile, voire impossible, d'évaluer l'importance relative de ces deux types de chômage.

Les “trappes à inactivité”

Le débat tend actuellement à se focaliser sur le rôle des “**trappes à inactivité**”, c'est-à-dire de la situation dans laquelle se trouvent des chômeurs qui verraient leur **revenus faiblement augmenter**, voire **diminuer**, en cas de retour à l'emploi, et qui pour cette raison ne sont pas financièrement incités à trouver un emploi.

L'évaluation de l'importance des “trappes à inactivité” en France implique donc de répondre à **deux questions**. Quelles sont les personnes qui **ne sont pas financièrement incitées** à prendre un emploi ? Ces personnes **se conforment-elles** à cette absence d'incitation financière ?

Des situations nombreuses où le chômeur n'est pas financièrement incité à prendre un emploi

L'analyse des désincitations au travail peut être effectuée en **deux temps**.

- Tout d'abord, on peut déterminer des **cas-types** afin d'associer au passage du RMI à un emploi au SMIC le gain de revenu correspondant, selon la situation du ménage concerné. Ainsi, il apparaît que le gain mensuel est particulièrement faible pour les ménages avec enfants et, surtout, le passage **du RMI à un SMIC à mi-temps**.

Cette situation s'explique par le fait que le RMI est une prestation différentielle (c'est-à-dire qui complète le revenu afin que celui-ci atteigne un certain plafond), que divers droits y sont attachés (dégrèvements et exonérations) et que certaines prestations, dont la plus importante est l'allocation logement, ont un mode de calcul qui avantage les titulaires du RMI.

Cette situation apparaît dans le tableau ci-après :

*Incidence d'un emploi au SMIC sur le revenu mensuel d'un ménage
(en francs)*

	Au 1 ^{er} janvier 2000	Après les 3 réformes de 2000 (1), au 1 ^{er} janvier 2003	Avec la prime pour l'emploi, au 1 ^{er} janvier 2003
Personne seule sans enfant			
• du RMI à 0,5 SMIC	- 149	+ 316	+ 504
• du RMI à 1 SMIC	+ 1782	+ 2047	+ 2461
Couple avec deux enfants (conjoint inactif)			
• du RMI à 0,5 SMIC	- 1479	- 1154	- 892
• du RMI à 1 SMIC	+ 779	+ 1122	+ 1485

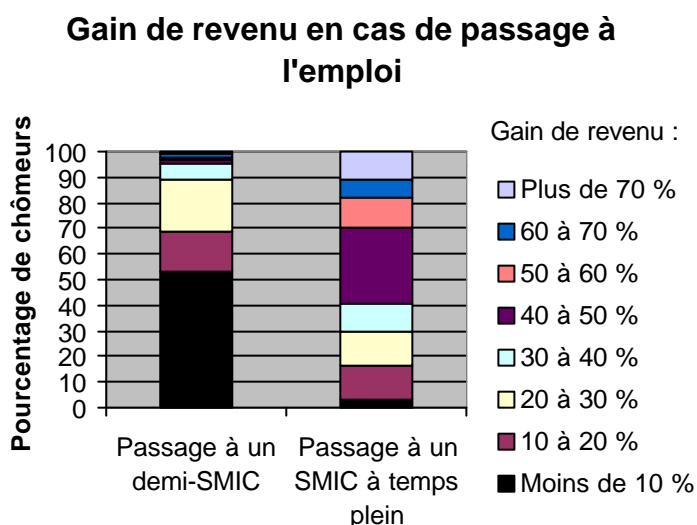
(1) Réformes de l'allocation logement, de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu. Hors intéressement du RMI.

Source : OFCE.

• Ensuite, on peut **appliquer** ces cas-type à un **échantillon** de la population française.

Une telle étude a été réalisée en 1999 par MM. Guy LAROQUE et Bernard SALANIE¹, selon que la personne concernée envisage de prendre un emploi au SMIC à temps plein ou à mi-temps, pour l'année 1997.

Il en ressort qu'en **1997** le passage à un **demi-SMIC** apportait un gain de ressources nettes **inférieur à 10 %** pour **53,2 %** des chômeurs, le gain découlant du passage à un **SMIC à temps plein** étant quant à lui **inférieur à 50 %** pour **70 %** des chômeurs, comme l'indique le graphique ci-après.



Source : LAROQUE Guy, SALANIE Bernard, "Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail", *Economie et statistique*, n°328, 1999-8.

Des conséquences difficiles à évaluer

S'il est relativement facile de mesurer l'existence d'incitations financières à prendre un emploi, il est en revanche **délicat** de déterminer **l'impact** de ce phénomène sur le comportement des personnes concernées.

¹ Economistes de l'Insee, respectivement directeur des synthèses économiques et chef de la division Croissance et politiques macroéconomiques.

Les parents célibataires et les femmes dont le conjoint travaille, populations les plus sensibles aux désincitations financières à prendre un emploi ?

En effet, les études relatives à **l'impact des incitations financières** sur les **probabilités de transition individuelle** entre non-emploi et emploi sont **peu nombreuses**.

Cependant, elles suggèrent que les “**trappes à chômage**” sont un **facteur important** d'explication du chômage, sinon d'une manière générale, du moins dans le cas des **parents célibataires** et des **femmes**.

- La **principale expérience** réalisée à l'étranger sur ce thème, le “**projet d'auto-suffisance**” (*Self-Sufficiency Project*), a été effectuée par une agence pour le **Gouvernement canadien**. Cette expérience, qui s'est déroulée de **1993 à 1998**, a consisté à **doubler l'incitation financière** à prendre un emploi à plein temps de **3 000 parents célibataires**, alors qu'un groupe témoin de **3 000 parents célibataires** voyait sa situation inchangée. Un an plus tard, **plus de 25 %** des personnes du premier échantillon étaient employées à plein temps, contre **moins de 11 %** pour le second échantillon.

Par ailleurs, les études menées sur l'impact des réformes de **l'EITC** (crédit d'impôt en vigueur aux Etats-Unis) semblent indiquer que ce dernier n'a eu d'effet sensible que dans le cas des **parents célibataires**, dont il a accru le taux d'emploi, et des **femmes dont le conjoint travaille**, dont il a diminué le taux d'activité (cf. page 75).

- Dans le cas de la France, les effets de la **création du RMI** (1988) et de l'extension de **l'allocation parentale d'éducation** (APE) (1994) **semblent aller dans le même sens**¹.

En ce qui concerne les **femmes ayant de jeunes enfants**, il semblerait que **plus de 50 %** des **220 000 mères de deux enfants** bénéficiant de l'extension de l'APE à la fin de l'année 1997 **ne se seraient pas arrêtées de travailler** sans cette incitation financière.

Les effets du **RMI** suggèrent une forte sensibilité aux incitations financières dans le cas des **femmes**. En effet, contrairement aux allocations chômage auxquelles il s'est substitué, le RMI **favorise** les personnes **célibataires** ou les personnes **dont le conjoint ne travaille pas** (puisqu'il est attribué au niveau du couple). Or, le taux d'emploi des **femmes célibataires** ou dont le conjoint ne travaille pas a **baissé plus rapidement** que celui du reste de la population, sans qu'un tel phénomène ait pu être observé dans le cas des hommes.

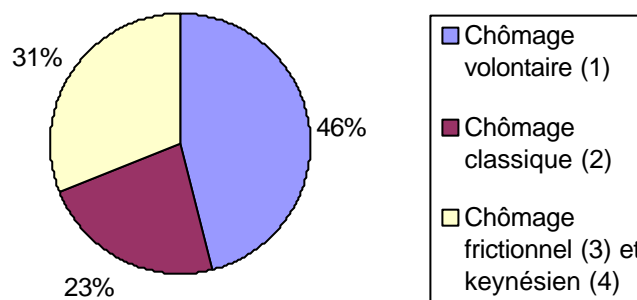
¹ Thomas **PIKETTY**, “*L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français*”, *Economie et prévision*, n° 132-133, 1998.

Quelles importances respectives du chômage classique et du chômage volontaire ?

Néanmoins, il semble **difficile** d'évaluer les **parts respectives** du chômage classique et du chômage volontaire dans le chômage total.

- Une telle tentative, relative à l'année 1997, a récemment été effectuée par MM. LAROQUE et SALANIE. Selon cette étude, le **chômage volontaire** représenterait environ **la moitié du chômage total**, et le **chômage classique** environ **un quart**, comme l'indique le graphique ci-après.

Décomposition du chômage en 1997 d'après LAROQUE et SALANIE



Parmi les personnes ayant entre 25 et 49 ans.

- (1) personnes ne voulant pas travailler à cause d'un gain potentiel de revenu jugé trop faible.
- (2) personnes n'étant pas potentiellement assez productives pour prétendre à un emploi rémunéré au SMIC.
- (3) personnes brièvement en recherche d'emploi.
- (4) personnes au chômage du fait d'une activité économique insuffisante.

Source : LAROQUE Guy, SALANIE Bernard, " Une décomposition du non-emploi en France", *Economie et statistique*, n°331, 2000-1.

- Cependant, selon certains économistes cette étude **surestime** le chômage **volontaire**.

En effet, elle part de l'hypothèse que **si un chômeur n'a pas financièrement intérêt à travailler, il est au chômage volontaire**.

Pourtant, il existe vraisemblablement de nombreux **travailleurs** qui, selon le critère qu'elle retient¹, **n'auraient pas intérêt** à travailler.

- En effet, la logique des personnes privées d'emploi n'est **pas exclusivement financière** (dans une société où le travail est une valeur essentielle, elles peuvent vouloir retrouver un emploi pour satisfaire un désir d'intégration sociale), et une **logique financière bien comprise** peut inciter une personne à accepter à court terme un emploi peu rémunéré, afin d'être plus susceptible d'obtenir, à moyen terme, un emploi à la rémunération satisfaisante (à condition qu'elle ne craigne pas un retour au chômage après ce premier emploi).

Ainsi, **un tiers** des titulaires du RMI qui ont **repris un emploi** en 1998 déclaraient n'y avoir **aucun intérêt financier** (12,1 % déclaraient même y perdre).

Faut-il réduire le nombre de cas où un chômeur n'est pas financièrement incité à reprendre un emploi ?

Malgré la difficulté, voire l'impossibilité, d'évaluer l'ampleur du chômage volontaire en France, il semble souhaitable de **réduire le nombre de cas où un chômeur n'est pas financièrement incité à reprendre un emploi**, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, l'existence de **trappes à pauvreté** est incontestable. En particulier, on a vu que certains groupes de personnes semblent accorder de l'importance aux incitations financières (femmes et parents célibataires).

Ensuite, comme le souligne **M. Jean PISANI-FERRY** dans son rapport *Plein emploi*, s'il est difficile de passer d'incitations financières à des prévisions de comportement, il semble en revanche possible que là où des incitations financières à ne pas travailler **s'installent durablement**, agir en conformité avec elles devienne peu à peu la **norme sociale**.

II. UN NON-EMPLOI FRANÇAIS ESSENTIELLEMENT VOLONTAIRE ?

On a vu en introduction que le plein emploi supposait non seulement un faible taux de chômage, mais aussi un **taux d'emploi élevé** (c'est-à-dire une proportion élevée de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge

¹ Dans cette étude, un chômeur est considéré comme n'ayant pas intérêt à travailler si le gain de revenu que susciterait la prise d'un emploi est inférieur à un certain montant, appelé " gain de réservation ". Ce dernier est évalué économétriquement pour différents groupes de personnes, avec une marge d'erreur considérable.

de travailler), et donc un **taux d'activité** élevé (c'est-à-dire une proportion élevée de personnes recherchant un emploi ou disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler).

Afin de déterminer les politiques à mettre en œuvre, il convient de s'interroger sur la **nature de ce non-emploi**. Celui-ci peut être décomposé de manière analogue au chômage, entre **non-emploi frictionnel** (correspondant à des personnes trouvant rapidement un emploi), **classique** (constitué de personnes potentiellement trop peu productives pour pouvoir être employées au salaire minimum en vigueur), **volontaire** (constitué de personnes qui pourraient être employées si elles le souhaitent) et **keynésien** (ou conjoncturel, correspondant à des personnes qui disposeraient d'un emploi si l'activité économique était plus forte).

On peut distinguer **deux cas de figures**, selon que les personnes concernées ont ou non entre 25 et 49 ans.

Dans chaque cas, le non-emploi semble être essentiellement **volontaire**.

1. Les personnes entre 25 et 49 ans

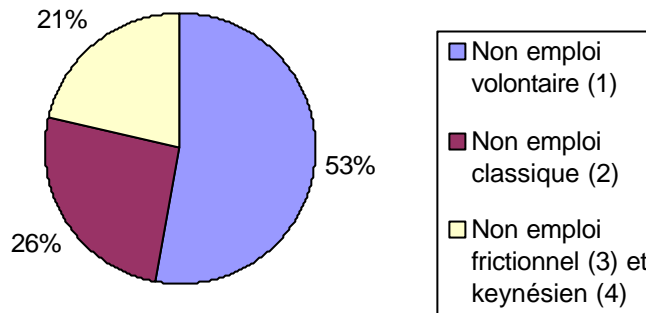
- Une décomposition du non-emploi des personnes **entre 25 et 49 ans** a été effectuée par MM. **LAROQUE** et **SALANIE**, dans l'étude que nous avons citée précédemment. Elle est indiquée dans le tableau ci-après.

Le choix de cette tranche d'âge s'explique par la volonté d'éviter de devoir traiter les décisions d'entrée et de sortie du marché du travail en relation avec l'âge.

Le principal enseignement qui découle de la lecture de ce tableau est **le rôle prépondérant du non-emploi volontaire** dans le non-emploi total : son taux serait de **53 %**.

Les estimations concernant l'année 1997, on peut considérer que ce taux serait aujourd'hui **plus élevé**, du fait de la diminution (encore modeste) du non-emploi keynésien observé depuis cette date.

Le non emploi en France en 1997 (selon LAROQUE et SALANIE)



Parmi les personnes ayant entre 25 et 49 ans.

- (1) personnes ne voulant pas travailler à cause d'un gain potentiel de revenu jugé trop faible.
- (2) personnes n'étant pas potentiellement assez productives pour prétendre à un emploi rémunéré au SMIC.
- (3) personnes brièvement en recherche d'emploi.
- (4) personnes n'ayant pas d'emploi du fait d'une activité économique insuffisante.

Source : LAROQUE Guy, SALANIE Bernard, " Une décomposition du non-emploi en France ", Economie et statistique, n°331, 2000-1.

- Il convient cependant de rappeler les **limites** de la méthodologie utilisée, qui tend à **majorer** la part du chômage **volontaire** (cf. p. 30).

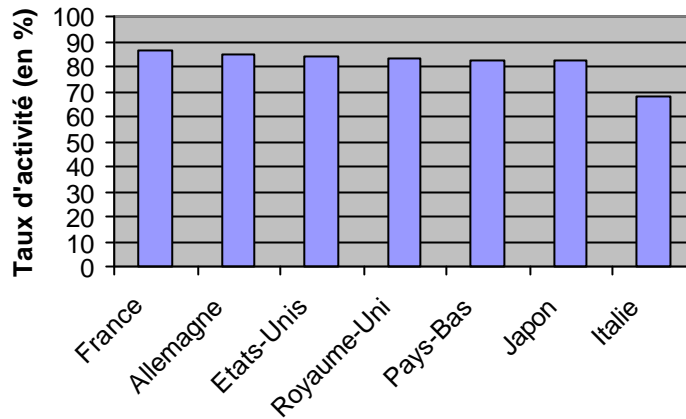
Il semble néanmoins essentiel de retenir que la part du **non-emploi volontaire** dans le non-emploi total des personnes dont l'âge est compris **entre 25 et 49 ans** est vraisemblablement **supérieure à 50 %**.

- Quelles conclusions en tirer ?

On pourrait *a priori* en déduire qu'il serait utile d'accroître les incitations au travail des personnes d'âge compris entre 25 et 54 ans.

Cependant, il faut souligner que **le taux d'activité de ces personnes est déjà élevé en France**, comme l'indique le graphique ci-après.

Taux d'activité des 25-54 ans (1998)



Source : OCDE.

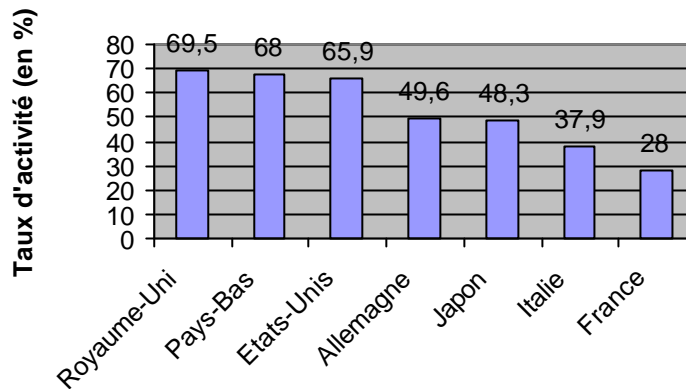
Aussi est-il peut-être plus réaliste de chercher à accroître le taux d'activité (et d'emploi) du **reste de la population en âge de travailler**, c'est-à-dire des personnes de **moins de 25 ans** et de **plus de 55 ans**.

2. Le taux d'activité anormalement faible des personnes de moins de 25 et de plus de 55 ans : l'importance de facteurs institutionnels

En effet, le taux d'activité des personnes de moins de 25 et de plus de 55 ans est **anormalement faible**. Ce phénomène s'explique par des **facteurs institutionnels** et **culturels** : incitation à effectuer de longues études, faible incitation au cumul d'un emploi avec la scolarité, d'une part ; préretraites et faible incitation à travailler au-delà de 60 ans, d'autre part.

Le taux d'activité des personnes concernées est de **28 %** pour les **15-24 ans**, comme l'indique le graphique ci-après. Parmi les 29 principaux pays de l'OCDE, la France se classe ainsi en **dernière position** pour le taux d'activité des **jeunes**.

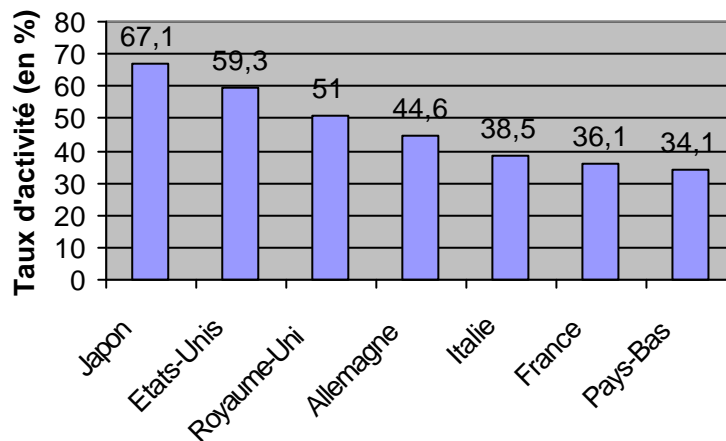
Taux d'activité des 15-24 ans (1998)



Source : OCDE.

De même, le taux d'activité des **55-64 ans** est particulièrement faible en France, comme l'indique le graphique ci-après. Seuls **6 pays** de l'OCDE ont un taux d'activité inférieur (l'Autriche, la Belgique, la Hongrie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne).

Taux d'activité des 55-64 ans (1998)



Source : OCDE.

CHAPITRE II

QUELLES ORIENTATIONS GÉNÉRALES POUR LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ?

Avant d'examiner les mesures spécifiques qui pourraient être mises en œuvre pour réduire ces différents types de chômage et de non activité, il peut sembler nécessaire de s'interroger sur les **orientations générales de politique économique** pouvant favoriser un retour au plein emploi.

Peut-on atteindre un taux de chômage de l'ordre de 5 % en l'an 2010 si le contenu en emplois de la croissance se rapproche progressivement de sa moyenne des années 1980 ? La " nouvelle économie " peut-elle permettre de compenser les effets d'une croissance moins riche en emplois ? Quel serait l'impact d'une augmentation du taux d'activité (c'est-à-dire de la proportion de personnes disposant d'un emploi ou cherchant un emploi parmi celles en âge de travailler) sur le taux de chômage et le taux d'emploi (c'est-à-dire de la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler) ?

Afin d'apporter quelques éléments de réponse, votre Délégation a commandé au **Centre d'observation économique** (COE) de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris des simulations de **différents scénarios de croissance et d'emploi** possibles au cours des **dix prochaines années**. Ces simulations ont été réalisées à l'aide du **modèle macroéconomique Oxford Economic Forecasting** (OEF).

RÉSUMÉ DES SIMULATIONS DU COE

Comme d'autres projections de l'économie française (cf. p. 41), le **compte central** du modèle **OEF** (qui projette un taux de chômage de 7,5 % en l'an 2009) suggère que l'objectif d'un taux de chômage de **5 %** en l'an **2010** pourrait **ne pas être atteint**.

Plus que le chiffre exact du taux de chômage projeté par le modèle OEF à la fin de la décennie actuelle¹, il semble intéressant de retenir que, selon ce modèle, le retour à un taux de chômage de l'ordre de **5 %** à cette échéance nécessite non seulement une diminution du taux de **chômage non inflationniste**, mais aussi le maintien d'une **croissance riche en emplois**. Ce scénario est décrit dans les tableaux 1 et 5 de l'annexe 1.

Scénario		Ecart par rapport au compte central du modèle OEF au bout de 10 ans (en points)	
		Taux de chômage	PIB
Tableau 1	Maintien d'une croissance riche en emplois et baisse de 2,5 points du taux de chômage non inflationniste (se faisant progressivement à partir de la 5 ^e année)	-2,3 <i>(soit un taux de chômage de 5,2 % en 2009*)</i>	+ 0,9
Tableau 5	idem + léger ralentissement démographique	- 2,9 <i>(soit un taux de chômage de 4,6 % en 2009*)</i>	- 0,4

* Les projections de taux de chômage présentées dans ce rapport proviennent du modèle OEF et ne correspondent pas nécessairement au point de vue du COE.

Source : COE, modèle OEF.

Or, il est peut-être difficile d'atteindre **simultanément** ces deux objectifs. En effet, une croissance riche en emplois (c'est-à-dire une faible

¹ Ce chiffre dépend des hypothèses, largement conventionnelles sur une période aussi longue, retenues en matière de croissance de la population active, du PIB et de la productivité du travail (cf. p. 43).

croissance de la **productivité du travail**) est un facteur de **chômage structurel**. Ce phénomène s'explique par le fait que si la croissance de la productivité du travail est faible, les salariés risquent de revendiquer et d'obtenir une croissance de leurs salaires excessive par rapport à celle-ci, ce qui est un facteur de chômage classique (c'est-à-dire dû à un coût du travail trop élevé).

Certes, le **taux de chômage structurel** pourrait être **réduit** par une augmentation de la **croissance potentielle**, consécutive à une augmentation du progrès technique ou de l'investissement, mais le rythme des créations d'emplois risquerait alors d'être **trop faible** (du fait de l'accélération de la production par travailleur qui en découlerait) pour que l'objectif de 5 % soit atteint en l'an 2010 (comme le suggèrent notamment les tableaux 10 et 15 de l'annexe 1).

Scénario		Ecart par rapport au compte central du modèle OEF au bout de 10 ans (en points)	
		Taux de chômage	PIB
Tableau 10	Augmentation de 0,3 point par an du progrès technique + augmentation de 5 points pendant 4 ans du taux de croissance annuel de l'investissement	- 0,3 <i>(soit un taux de chômage de 7,2 % en 2009*)</i>	+ 5,1
Tableau 15	Augmentation de 0,3 point par an du progrès technique + diminution du NAIRU de 2,5 points (se faisant progressivement à partir de la 5 ^e année)	- 0,7 <i>(soit un taux de chômage de 6,8 % en 2009*)</i>	+ 4,8

* Les projections de taux de chômage présentées dans ce rapport proviennent du modèle OEF et ne correspondent pas nécessairement au point de vue du COE.

Source : COE, modèle OEF.

En outre, les simulations du COE suggèrent qu'une **augmentation du taux d'activité** (c'est-à-dire de la proportion de personnes disposant d'un emploi ou en recherchant un parmi celles en âge de travailler) aurait pour impact, à l'horizon d'une décennie, **d'accroître le PIB, mais aussi le taux de chômage** (selon les tableaux 7 et 13 de l'annexe 1), de sorte que le taux d'emploi (c'est-à-dire la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler) serait finalement **faiblement** accru.

Il convient cependant de prendre en compte le fait que de nombreuses personnes inactives **souhaiteraient travailler**, de sorte que leur inactivité peut être considérée comme du « **chômage déguisé** ». Par ailleurs, l'augmentation du

taux d'activité peut **modifier l'équilibre sur le marché du travail** en suscitant de moindres augmentations de salaires, et donc aller dans le sens d'une **réduction du taux de chômage structurel**. L'**arbitrage** entre réduction du taux de chômage et augmentation du taux d'activité n'est donc peut-être **pas aussi net** que le suggère le tableau ci-après.

Scénario		Ecart par rapport au compte central du modèle OEF au bout de 10 ans (en points)	
		Taux de chômage	PIB
Tableau 7	Croissance riche en emplois + léger ralentissement démographique+ baisse de 2,5 points du taux de chômage non inflationniste + augmentation de 0,5 point du taux d'activité	- 2,2 <i>(soit un taux de chômage de 5,3 % en 2009*)</i> (1)	+ 1,4
Tableau 13	Augmentation de 0,25 point par an pendant 10 ans du taux de croissance de la population active	+ 1,4 <i>(soit un taux de chômage de 8,9 % en 2009*)</i>	+ 3,2

* Les projections de taux de chômage présentées dans ce rapport proviennent du modèle OEF et ne correspondent pas nécessairement au point de vue du COE.

(1) Au lieu de 4,6 % sans augmentation du taux d'activité (cf. tableau 5).

Source : COE, modèle OEF.

I. QUE PENSER D'UN OBJECTIF DE TAUX DE CHÔMAGE DE 5 % EN L'AN 2010 ?

A. UN TAUX DE CHÔMAGE DE 5 % EN L'AN 2010 : UN OBJECTIF OPTIMISTE ?

1. Réduire le taux de chômage non inflationniste

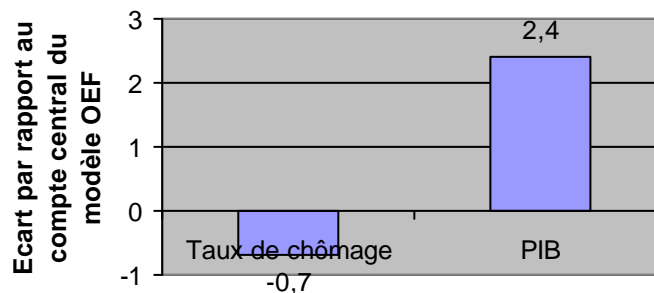
Tout d'abord, le retour au plein emploi suppose une **réduction du taux de chômage non inflationniste**, dont les évaluations sont, on l'a vu, pour la plupart comprises dans une fourchette allant de **8 % à 10 %**.

En effet, le taux de chômage ne peut pas être durablement inférieur au taux de chômage non inflationniste (une telle situation pouvant susciter une spirale prix-salaires ramenant le chômage à son taux non inflationniste).

On peut rappeler que la diminution du chômage semble s'être interrompue au **début des années 1990** à cause non seulement de la diminution du taux de croissance du PIB, mais aussi d'un taux de chômage proche du **taux de chômage non inflationniste** (cf. p. 20).

La simulation du COE montre qu'une diminution du taux de chômage non inflationniste serait par ailleurs **bénéfique** non seulement à **l'emploi**, mais aussi à la **croissance**. Si le taux de chômage non inflationniste baissait de **1 point** cette année, au bout de **10 ans**, l'impact sur le taux de chômage total serait de **- 0,7 point**, et la **croissance** serait accrue d'environ **0,25 point** par an (cf. tableau 12 de l'annexe 1).

Diminution de 1 point du taux de chômage non inflationniste (impact au bout de 10 ans)



En points de chômage ou de PIB.

Source : COE, modèle OEF.

2. Conserver une croissance riche en emplois ?

L'hypothèse d'un retour du chômage à un taux de 5 % en l'an 2010 est-elle optimiste ?

Le **scénario central** du modèle OEF, qui suppose que la croissance retrouvera progressivement son **contenu en emplois** des années 1980, suggère que le taux de chômage pourrait être en l'an **2005** supérieur à **8 %**, et à la **fin de la décennie** à **7 %**.

Ce dernier taux est **plus de deux fois supérieur** au **taux de chômage frictionnel**, tel qu'il est évalué dans le rapport de **M. Jean PISANI-FERRY** (3,5 %), et de **plus de deux points supérieur** à l'**objectif de 5 %** proposé dans celui-ci.

Ce scénario, ainsi que ceux des projections à moyen terme de **l'Insee** (2002-2005) et de **l'équipe HERMES** de l'Ecole Centrale (2001-2010), se rejoignent dans l'idée que l'objectif de taux de chômage proposé par le rapport **PISANI-FERRY** (5 %) **ne serait pas atteint au cours de la décennie actuelle**, ainsi que l'indique le tableau ci-après.

Quelques projections de taux de chômage

	INSEE	HERMES	OEF (compte central)
Taux de chômage (en %) :			
- en 2005	7,1	6,1	8,2
- en 2010	-	5,7	7,5 *

* 2009.

Pour mémoire : le rapport PISANI-FERRY propose un objectif de chômage de 5 % en l'an 2010 et évalue le taux de chômage frictionnel à 3,5 %.

Sources : INSEE, DARES, modèle OEF.

- Ces scénarios montrent également combien les projections de chômage sont **sensibles aux hypothèses** retenues.

Il peut être intéressant de rappeler les chiffres avancés par M. **Olivier BLANCHARD** dans son commentaire au rapport *Plein emploi* de M. **PISANI-FERRY**. En retenant les **hypothèses de l'Insee** sur l'évolution probable de la **population active** et une croissance de la **productivité du travail** de **2%** par an (c'est-à-dire un contenu en emplois de la croissance analogue à celui des années 1980), le taux de **croissance du PIB** requis pour atteindre 5 % de chômage en l'an 2010 est de l'ordre de **3 %** par an¹.

Des scénarios pouvant paraître **plus vraisemblables**, mais **moins favorables**, sont envisageables.

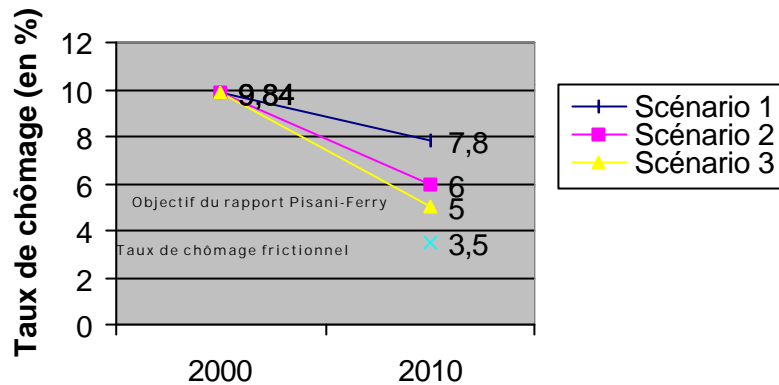
- Si, conformément à l'hypothèse du compte central du modèle **OEF**, la **croissance du PIB** était de seulement **2,5 %** par an (les autres chiffres étant inchangés), le taux de chômage en l'an 2010 serait de **7,8 %**.

- Si, comme l'envisage l'équipe **HERMES**, la **population active** augmentait de **130 000 personnes** par an² (les autres chiffres étant inchangés), le taux de chômage serait de l'ordre de **6 %** en l'an 2010.

¹ Ce résultat s'explique de la manière suivante. Si l'on suppose que la population active augmente de 100 000 personnes par an pendant 10 ans, celle-ci est accrue de 1 million de personnes en fin de période. Par ailleurs, pour ramener le taux de chômage de 9 % à 5 %, soit une diminution de 4 points, il faut réduire le nombre de chômeurs de 1 million de personnes. Au total, il faut donc créer 2 millions d'emplois. Comme il existe aujourd'hui 25 millions d'emplois, cela correspond à une croissance de l'emploi (et donc du PIB) de l'ordre de 2,8 % par an.

² Cette hypothèse suppose une forte croissance du taux d'activité, et donc du PIB.

Trois scénarios d'évolution du taux de chômage jusqu'en l'an 2010



Scénario 1: croissance annuelle de la population active de 140 000 personnes, de la productivité du travail de 2 % et du PIB de 2,8 %.

Scénario 2: croissance annuelle de la population active de 100 000 personnes, de la productivité du travail de 2 % et du PIB de 2,5 %.

Scénario 3: croissance annuelle de la population active de 100 000 personnes, de la productivité du travail de 2 % et du PIB de 2,8 %.

Votre Rapporteur ne pense pas qu'il soit aujourd'hui possible de **trancher** entre ces différents scénarios. Il souhaite en particulier rappeler qu'une projection à moyen terme **ne constitue pas une prévision**, mais seulement une poursuite des tendances en cours dans l'économie, selon des hypothèses en partie conventionnelles, l'intérêt étant de fournir un scénario cohérent, et donc **possible**.

- Ces scénarios se rejoignent néanmoins dans l'idée que l'objectif d'un taux de chômage de 5 % en l'an 2010 serait **ambitieux**.

Maintenir une croissance riche en emplois ?

Dans ces conditions, certains économistes estiment souhaitable le **maintien d'une croissance riche en emplois**.

- Telle est la thèse soutenue par **M. Jean-Michel CHARPIN**, commissaire au Plan.

M. CHARPIN a exprimé ce "*sentiment personnel*" lors de son audition par votre Délégation, le 17 octobre 2000, sur le rapport du

Commissariat général du Plan sur « *Les perspectives de la France* ». **M. CHARPIN** a estimé à cette occasion que si la croissance de la productivité du travail passait rapidement à 2 % par an, les créations d'emplois seraient modestes.

De même, dans son commentaire au rapport de **M. Jean PISANI-FERRY**, **M. CHARPIN** estime que “ (...) *la politique d'enrichissement de la croissance en emploi devrait être poursuivie pendant quelques années encore* ”.

- Ce point de vue peut *a priori* sembler **confirmé** par les simulations du COE.

Les experts du COE ont évalué l'impact qu'aurait une croissance de la **productivité du travail** comprise entre **1** et **1,5 %**, c'est-à-dire légèrement supérieure à celle des années 1990, par rapport à un scénario où elle serait identique à celle des années 1980 (de l'ordre de 2 %).

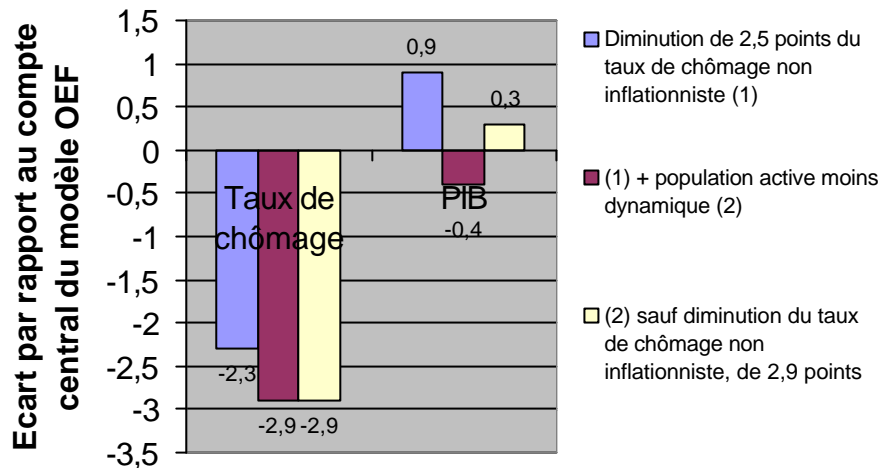
L'impact sur le **taux de chômage** serait de **- 2,3 points** au bout de 10 ans (en supposant une diminution de 2,5 points du taux de chômage non inflationniste). Ainsi, **le taux de chômage à la fin de la décennie serait de l'ordre de 5 %**.

En revanche, l'impact sur la **croissance du PIB** serait **modeste** (+ 0,9 point au bout de 10 ans) (cf. tableau 1 de l'annexe 1).

- Si en plus la **population en âge de travailler** connaissait une évolution **un peu moins dynamique**, l'impact sur le **taux de chômage** serait de **- 2,9 points**. L'impact sur le **PIB** demeurerait faible (cf. tableaux 5 et 6 de l'annexe 1) ¹.

¹ Il varierait en fonction de la diminution du taux de chômage non inflationniste : il serait en fin de période de respectivement - 0,4 % et + 0,3 %, selon que le taux de chômage non inflationniste diminue de 2,5 ou 2,9 points (cette dernière hypothèse étant justifiée par celle d'une sensibilité du taux de chômage non inflationniste à l'évolution du taux de chômage effectif). En effet, un taux de chômage non inflationniste plus faible susciterait de moindres tensions inflationnistes.

Maintien d'une croissance riche en emplois (impact au bout de 10 ans)



En points de chômage ou de PIB.

Croissance de la productivité du travail comprise entre 1 et 1,5 %.

Source : COE, modèle OEF.

Un enrichissement du contenu en emplois de la croissance découlant essentiellement de facteurs structurels ?

On peut **s'interroger sur le réalisme** d'une hypothèse de faible croissance de la productivité du travail (c'est-à-dire de la production par travailleur) au cours des dix prochaines années.

En effet, une **augmentation** de la croissance de la productivité du travail au cours de la décennie actuelle semble **inéluçtable**. Selon la plupart des économistes, le faible taux de celle-ci s'expliquerait **en grande partie** par les **dispositifs de lutte contre le chômage** mis en place dans les années 1990. Le rapport de **M. Jean PISANI-FERRY** fournit à cet égard des informations intéressantes.

- De **1997 à 1999**, le **nombre annuel de créations d'emplois** a été de **350 000**, contre 250 000 sur la période 1987-1989¹, soit **100 000 de plus**. Comme de 1987 à 1989 la **croissance** a pourtant été **supérieure de presque un point par an**, à productivité du travail (c'est-à-dire production par travailleur) donnée, il y aurait eu au contraire **100 000 créations annuelles**

¹ Le nombre de créations d'emplois marchands en l'an 2000 est supérieur à 600 000, soit le meilleur résultat du siècle.

d'emplois de moins. Ce seraient donc **200 000 créations d'emploi par an** qu'il s'agirait d'expliquer.

Les chiffres du ministère de l'Emploi suggèrent que, de 1997 à 1999, les **principaux dispositifs de la politique de l'emploi** (allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, réduction du temps de travail et emploi non marchand aidé) expliqueraient **85 000 emplois supplémentaires par an.**

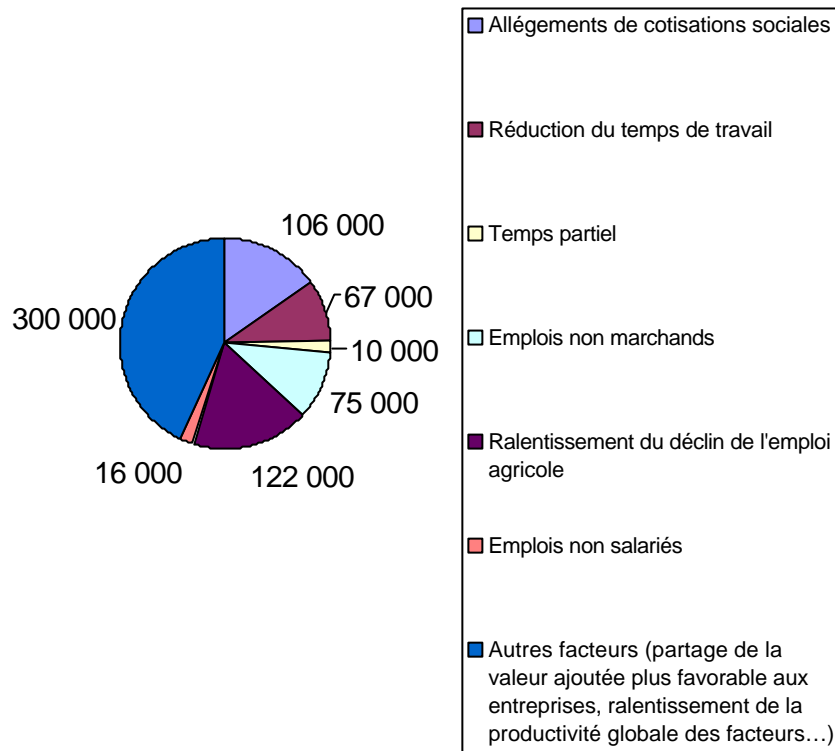
- Il resterait donc à expliquer la création de **115 000 emplois par an.**

Le ralentissement du déclin de **l'emploi agricole**, correspondrait à **40 000 emplois par an.**

Les deux autres explications avancées par **M. Jean PISANI-FERRY** sont un **ralentissement du progrès technique** et un **partage de la valeur ajoutée** qui a évolué dans un sens moins favorable aux salariés depuis le milieu des années quatre-vingt.

D'autres explications sont parfois proposées : épuisement des effets de **rattrapage de l'économie américaine**, faiblesse de **l'accumulation du capital**, spécialisation de notre économie dans les **secteurs à faible croissance de la productivité.**

**L'enrichissement de la croissance en
emplois selon le rapport PISANI-FERRY**
(nombre d'emplois, différence entre les périodes 1997-1999
et 1987-1989, à croissance du PIB égale)



Source : Jean PISANI-FERRY, Plein emploi, rapport du Conseil d'analyse économique, 2000.

- Il est donc **plausible** de supposer le maintien d'une **faible croissance** de la **productivité du travail**.

Tout d'abord, c'est **plus de la moitié** de l'enrichissement de la croissance en emplois qui s'expliquerait par des facteurs **autres que les politiques publiques**.

Ensuite, il est possible que le **décalage** nécessaire à ce que ces dernières fassent pleinement sentir leurs effets soit **sous-estimé**. Telle est ce qu'estime **M. Edmond MALINVAUD**, qui considère qu'il faudra pour cela "*bien plus d'une décennie*"¹.

¹ *Commentaire au rapport Plein emploi de M. Jean Pisani-FERRY.*

3. Deux objectifs contradictoires ?

Il peut sembler **difficile** de **poursuivre en même temps les deux objectifs** de réduction du chômage non inflationniste et de maintien d'une croissance riche en emplois.

En effet, une faible croissance de la productivité du travail est **défavorable** à la diminution du taux de chômage non inflationniste. Cela s'explique par le fait que le risque d'une croissance des salaires horaires réels **supérieure** à celle de la **productivité horaire** est alors accru.

Ainsi, l'objectif d'un taux de chômage de 5 % en l'an 2010 **risquerait de ne pas être atteint par une croissance riche en emplois.**

B. L'AUGMENTATION DE LA CROISSANCE POTENTIELLE GRÂCE A LA "NOUVELLE ÉCONOMIE" : UNE CROISSANCE MOINS RICHE EN EMPLOIS, MAIS AVEC UN TAUX DE CHÔMAGE NON INFLATIONNISTE PLUS FAIBLE ?

Compte tenu de la difficulté de concilier croissance riche en emplois et diminution du taux de chômage structurel, on pourrait juger préférable, pour se rapprocher du taux de chômage de plein emploi, d'**augmenter le taux de croissance du PIB**. Sur une période de dix ans, cela semble impliquer l'augmentation du taux de **croissance potentielle** (ou tendancielle) de l'économie.

- Ainsi, selon **M. PISANI-FERRY**, pour atteindre un taux de chômage de 5 % en l'an 2010 "*l'économie française devra (...) compter sur l'offre, c'est-à-dire sur l'amélioration qualitative de son insertion internationale, la formation et la recherche, l'innovation et l'investissement*".

De même, le **Gouvernement** estime que la croissance potentielle est temporairement accrue par rapport aux années 1990. Du fait notamment d'une intensification de l'effort d'investissement, elle serait pour les années qui viennent de l'ordre de **3 %**¹.

Ces phénomènes correspondent à ce qu'on appelle la "**nouvelle économie**". On rappelle que cette expression désigne une **accélération** de la **productivité du travail** (c'est-à-dire de la production par travailleur) et du **progrès technique** (c'est-à-dire de la part de la croissance qui ne peut être expliquée par la seule augmentation de la main-d'œuvre et du capital)

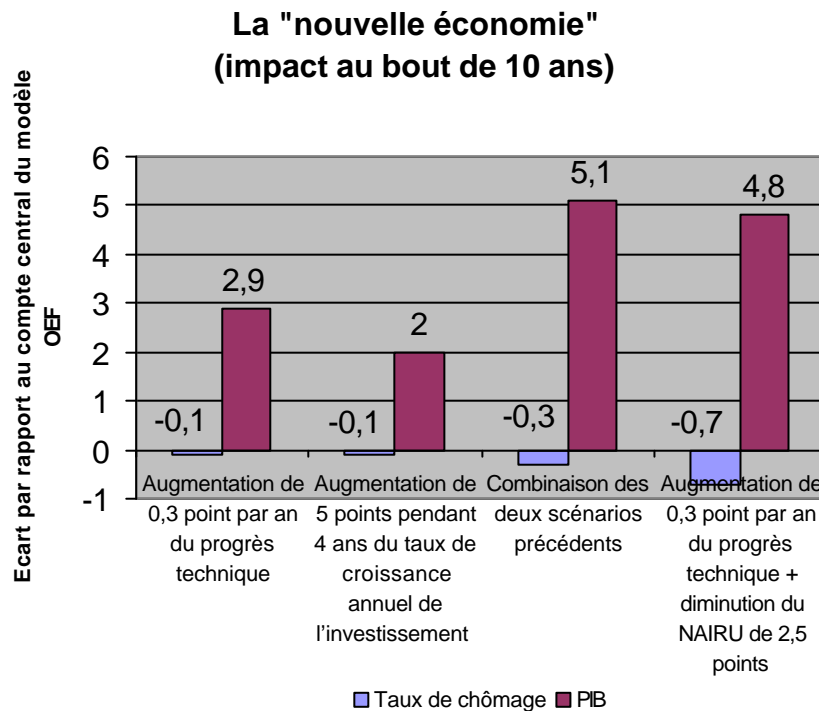
¹ " D'ici 2005, notre économie peut tabler sur un rythme de croissance potentielle de l'ordre de 3 % " (Direction de la Prévision, Perspectives macroéconomiques 2001-2002, mars 2001).

consécutive à des **investissements** importants, en particulier en « **technologies de l'information et de la communication** » (TIC), comme cela a pu être observé aux Etats-Unis depuis 1995¹.

- Cependant, les travaux du COE suggèrent qu'une telle augmentation de la croissance potentielle **n'accélérerait pas significativement** la diminution du **taux de chômage**.

Son seul effet bénéfique sur le taux de chômage serait, éventuellement, de susciter une diminution du **taux de chômage non inflationniste**.

Par rapport aux scénarios de croissance riche en emplois, le retour à un taux de chômage de l'ordre de 5 % pourrait donc être **lent** (c'est-à-dire postérieur à l'an 2010), mais il serait **moins incertain**.



En points de chômage ou de PIB.

Source : COE, modèle OEF.

¹ En fait, cette notion permet de regrouper l'ensemble des facteurs susceptibles de permettre une augmentation de la croissance potentielle, à l'exception de la croissance de la force de travail (dont on étudiera l'impact dans la seconde partie de ce chapitre).

1. Faible impact sur le taux de chômage du progrès technique et du taux d'investissement, s'ils ne suscitent pas de diminution du taux de chômage non inflationniste

Tout d'abord, les travaux du COE suggèrent qu'une augmentation du **progrès technique** ou du **taux d'investissement** n'aurait en elle-même qu'un **faible impact** sur le taux de chômage.

Votre Rapporteur estime donc une fois de plus nécessaire de **mettre en garde** contre certains "effets de mode" liés à la "nouvelle économie". Outre le fait que la diffusion à la France des phénomènes correspondant à la "nouvelle économie" ne va pas de soi¹, cette dernière serait peut-être peu bénéfique à l'emploi.

- Le **progrès technique** se définit comme la part de la croissance qui ne découle pas d'une augmentation des facteurs travail et capital. Ainsi, une augmentation du progrès technique peut très bien n'avoir **aucun impact** sur l'emploi.

Le modèle OEF suggère qu'effectivement, tel ne serait pas le cas. En retenant l'hypothèse d'un progrès technique accru de + **0,3 point par an** (ce qui est inférieur aux estimations du gain de progrès technique aux Etats-Unis depuis 1995, généralement comprises entre + 0,5 et + 1 point), la **croissance** serait accrue de l'ordre de + **0,3 point par an**, mais le **taux de chômage** serait réduit de seulement **0,1 point** au bout de dix ans (cf. tableau 8 B de l'annexe 1).

- Le modèle OEF suggère également qu'une augmentation du **taux d'investissement** aurait un **impact non significatif** sur le taux de chômage.

Ce résultat, apparemment paradoxal, peut être expliqué relativement simplement. Certes, on pourrait s'attendre à ce qu'une augmentation du taux d'investissement permette en quelque sorte d'"acheter les machines" devant être utilisées par les anciens chômeurs ou inactifs. Cependant, l'augmentation du stock de capital permet d'**accroître la productivité du travail** (c'est-à-dire la production par travailleur), ce qui rend la croissance **moins riche en emplois** (autrement dit, pour une production donnée, le fait d'acheter des machines peut permettre d'utiliser moins de main-d'œuvre).

Ainsi, selon le modèle OEF, une augmentation de **5 points** du **taux de croissance annuel de l'investissement** au cours des 4 premières années de la simulation susciterait une diminution du **taux de chômage** de seulement **0,1 point** au bout de dix ans.

¹ Cf. le rapport d'information de votre Rapporteur pour votre Délégation, Perspectives macroéconomiques à moyen terme (2000-2005) (n° 79, 2000-2001). L'augmentation du progrès technique observée aux Etats-Unis depuis 1995 semble concentrée dans les secteurs producteurs de nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui ont un poids dans l'économie américaine plus important que dans l'économie française.

L'augmentation du taux d'investissement ne serait bénéfique **qu'à la croissance**, qui serait accrue de **0,4 point par an** les **5 premières années** (cf. tableau 9 de l'annexe 1).

L'impact sur le taux de chômage serait d'autant plus faible que l'augmentation de la demande consécutive aux flux d'investissement susciterait une **spirale prix-salaires**, c'est-à-dire une accélération auto-entretenu de l'inflation.

- Dans ces conditions, la solution ne consisterait-elle pas en une **combinaison** de ces deux scénarios ?

En effet, contrairement à ce qui était le cas dans le scénario précédent, l'augmentation du progrès technique permettrait **d'éviter l'apparition de tensions inflationnistes**.

Le modèle OEF suggère cependant que l'impact sur le taux de chômage **demeurerait peu significatif** (de l'ordre de **- 0,3 point** au bout de dix ans) (cf. tableau 10 de l'annexe 1).

Ce scénario serait en revanche **le plus performant** en terme de **croissance** parmi ceux envisagés (PIB accru de **4,8 %** en l'an 2010).

2. L'intérêt de la "nouvelle économie" pour la politique de l'emploi : réduire le taux de chômage non inflationniste ?

- Les analyses précédentes doivent être nuancées si l'on considère, comme certains économistes, qu'aux Etats-Unis **l'augmentation du progrès technique** a permis une **diminution du taux de chômage non inflationniste**.

En effet, si le capital et le travail sont globalement plus productifs, il peut être possible **d'embaucher** des personnes qui autrement **n'auraient pas une productivité suffisante**.

En **sens inverse**, on peut remarquer que le progrès technique actuel, reposant sur les technologies de l'information et de la communication, semble **peu bénéficier** aux personnes **faiblement qualifiées**.

- Compte tenu de la complexité des phénomènes en jeu, le modèle OEF **ne permet pas** de prendre en compte l'impact d'une augmentation du progrès technique sur le taux de chômage non inflationniste.

Aussi, les économistes du COE ont adopté, indépendamment du modèle, l'hypothèse qu'une augmentation de **+ 0,3 point** du **progrès technique** annuel susciterait une diminution de **2,5 points** du **taux de chômage non inflationniste** au bout de dix ans.

Selon le modèle OEF, la **croissance** serait accrue de près de **0,5 point par an**, et le **chômage** réduit de seulement **0,7 point** au bout de dix ans

(cf. tableau 15 de l'annexe 1). **Le taux de chômage serait donc de l'ordre de 7 % à la fin de la décennie.**

En effet, on a vu que le progrès technique n'est pas, en lui-même, favorable à la diminution du chômage. Par ailleurs, comme la diminution du taux de chômage non inflationniste se fait de manière progressive alors que la croissance est pauvre en emplois, le taux de chômage est au bout de dix ans nettement supérieur au taux de chômage non inflationniste.

II. UNE AUGMENTATION DU TAUX D'ACTIVITÉ, FAVORABLE À LA CROISSANCE ET AU FINANCEMENT DES RETRAITES, RALENTIRAIT-ELLE LA DIMINUTION DU TAUX DE CHÔMAGE ?

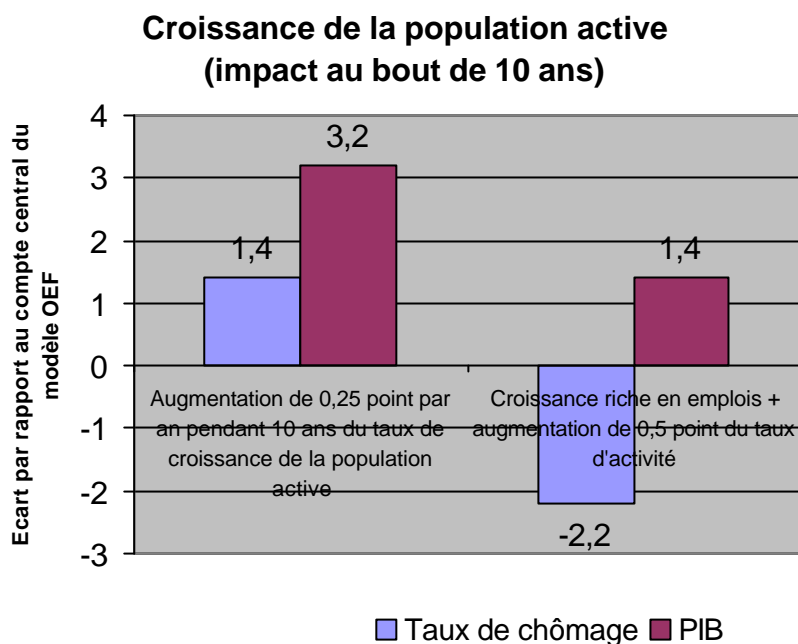
Que faut-il penser de l'idée que le retour au plein emploi impliquerait d'**accroître le taux d'activité** au cours des prochaines années ?

- Certes, on a vu que le **taux d'emploi** (c'est-à-dire la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler), et donc le **taux d'activité** (c'est-à-dire la proportion de personnes disposant d'un emploi ou cherchant un emploi parmi celles en âge de travailler), était **une composante du plein emploi**.

En outre, un taux d'emploi élevé serait favorable à la **croissance** et au **financement des retraites**. En effet, quel que soit le mode de financement retenu pour les retraites, le niveau de vie réel des retraités dépendra du rapport entre retraités et personnes disposant d'un emploi. Un recul de l'âge de la retraite favoriserait un pouvoir d'achat élevé pour les retraités.

- Cependant, on peut se demander quel serait **l'impact** de l'augmentation du **taux d'activité** sur le **taux de chômage**. En effet, certaines personnes arrivant sur le marché du travail du fait de cette augmentation du taux d'activité ne trouveraient vraisemblablement pas d'emploi, ce qui aurait pour effet d'**augmenter le taux de chômage**.

Les experts du COE ont donc distingué **deux principaux scénarios**, dont l'impact sur le taux de chômage et le PIB est indiqué par le graphique ci-après.



En points de chômage ou de PIB.

Source : COE, modèle OEF.

1. Un scénario doublement défavorable à la réduction du taux de chômage : appauvrissement du contenu en emplois de la croissance et forte augmentation de la population active

Ils ont tout d'abord examiné un scénario particulièrement défavorable à la réduction du **taux de chômage**.

- Selon ce scénario, la croissance **retrouverait son contenu en emplois habituel**, alors que le taux de **croissance de la population active** serait accru de **0,25 point** par an pendant **10 ans**, ce qui correspondrait à un supplément de 700 000 actifs au bout de dix ans. A titre de comparaison, dans le scénario démographique de l'Insee le plus favorable au taux d'activité des 15-24 ans et des 55-64 ans, en fin de période le nombre d'actifs est accru, par rapport au scénario de référence, de respectivement 900 000 et 800 000 personnes. Ce scénario correspond donc par exemple à **une politique favorable à l'activité des personnes de plus de 55 ans**, conformément aux recommandations du rapport **CHARPIN** sur les retraites, ou du rapport **PISANI-FERRY** sur le plein emploi.

Selon cette hypothèse, au bout de dix ans le **taux de chômage** serait accru de **1,4 point** par rapport au scénario central du modèle OEF (ce qui correspond à environ 400 000 chômeurs supplémentaires). Par ailleurs, l'emploi du secteur privé serait accru de seulement 1,2 % au bout de dix ans (soit environ 250 000 personnes) (cf. tableau 13 de l'annexe 1).

- Dans un scénario annexe, les experts du COE se sont également interrogés sur l'impact d'une croissance de la population active **analogue à celle qui a pu être observée ces dernières années aux Etats-Unis** (de l'ordre de + **0,8 point** par an pendant 10 ans).

Un tel cas de figure est évidemment **irréaliste**, mais constitue un "cas d'école" intéressant, dans la mesure où il pousse à l'extrême la logique d'accroissement de la population active, et permet d'en montrer les **limites**.

La **croissance** serait accrue de près de **0,9 point** par an, mais le **taux de chômage** le serait de **5,6 points** au bout de dix ans (il serait donc de l'ordre de **15 %** en l'an 2010) (cf. tableau 14 de l'annexe 1).

2. Un scénario moins défavorable à la réduction du taux de chômage : maintien d'une croissance riche en emplois et augmentation modérée du taux d'activité

- Les experts du COE ont également simulé un scénario **moins défavorable** à la réduction du taux de chômage. Aux hypothèses retenues dans la première partie de ce chapitre (maintien d'une **croissance riche en emplois**, diminution du **taux de chômage non inflationniste** de 2,5 points et **faible dynamisme** de la population en âge de travailler) s'ajouterait une **augmentation du taux d'activité**, compensant partiellement l'impact du ralentissement démographique.

Celle-ci, qui se ferait progressivement, serait de + **0,5 point**, ce qui correspondrait à la fin de la décennie actuelle à une population active supérieure de **200 000 personnes** environ par rapport au scénario sans augmentation du taux d'activité. A titre de comparaison, l'impact de la **réforme du régime général de retraite** décidée en **1993** a été évalué à + 210 000 actifs en l'an 2010.

- Comme on peut s'y attendre, ce scénario serait, comme les précédents, **favorable à la croissance**, mais **défavorable à la diminution du taux de chômage**.

Le **PIB** serait accru de **1,4 %** à la fin de la décennie actuelle, par rapport au scénario central du modèle OEF (alors que dans le scénario sans augmentation du taux d'activité, il serait diminué de 0,4 % ou accru de 0,3 %, selon que la diminution du taux de chômage non inflationniste est plus ou moins importante) (cf. tableau 7 de l'annexe 1).

En revanche, le **taux de chômage** serait au bout de dix ans en retrait de seulement **2,2 points** (contre **2,9** dans l'hypothèse où le taux d'activité n'augmenterait pas).

3. Conclusion de votre Rapporteur

Faut-il en déduire l'existence d'un **dilemme** entre réduction du taux de chômage et augmentation du taux d'activité ?

Cette idée doit être **nuancée**. Il convient en effet de prendre en compte le fait que de nombreuses personnes inactives **souhaiteraient travailler**, de sorte que leur inactivité peut être considérée comme du « **chômage déguisé** ». Par ailleurs, l'augmentation du taux d'activité peut **modifier l'équilibre sur le marché du travail**, en suscitant de moindres augmentations de salaires, et donc aller dans le sens d'une **réduction du taux de chômage structurel**.

Ainsi, votre Rapporteur estime qu'une politique visant simultanément à réduire le taux de chômage et à accroître le taux d'activité, recommandée par le rapport **PISANI-FERRY**, est cependant **souhaitable**.

CHAPITRE III

QUELLES POLITIQUES DE L'EMPLOI ?

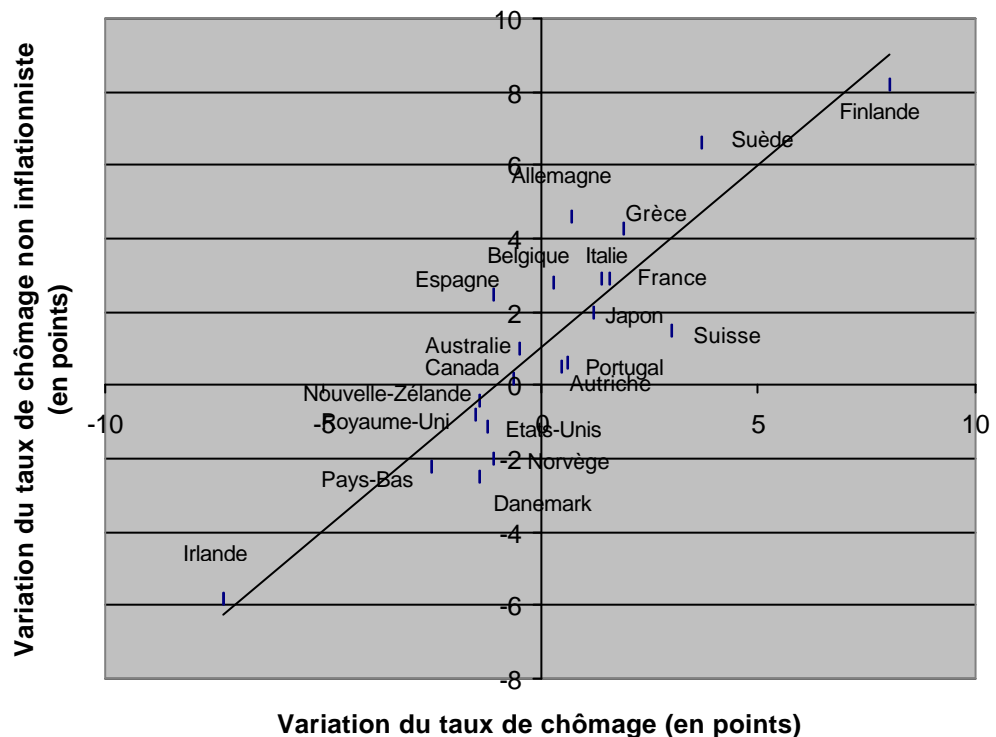
I. COMMENT RÉDUIRE LE TAUX DE CHÔMAGE ?

A. LA DIMINUTION DU TAUX DE CHÔMAGE NON INFLATIONNISTE DU FAIT DE CELLE DU TAUX DE CHÔMAGE TOTAL : UNE IDÉE À CONSIDÉRER AVEC PRUDENCE

Selon certains économistes, le niveau vraisemblablement élevé du taux de chômage structurel serait un faux problème. En effet, **le taux de chômage structurel diminuerait du fait de la diminution du taux de chômage total.**

- Cette thèse provient notamment de la constatation qu'entre 1990 et 2000, la plupart des pays industrialisés dans lesquels **le chômage a baissé** ont également enregistré **une baisse de leur taux de chômage non inflationniste**, comme le montre le graphique ci-après.

**Variation du taux de chômage total et du taux de chômage non inflationniste
(1990-1998)**



Sources :

OCDE (taux de chômage).

Richardson et alii, "Concept, policy-use and measurement of structural unemployment: estimating a time varying Nairu across 21 OECD countries", document de travail de l'OCDE, 2000.

- Ainsi, certains pays, en particulier **l'Irlande** et les **Pays-Bas**, ont connu une forte diminution à la fois de leur taux de chômage total et de leur taux de chômage non inflationniste.

A l'autre extrémité, la **Finlande** et la **Suède** ont connu une forte augmentation de ces deux taux.

- La question est de savoir **quelles conclusions** en tirer.

Certes, il est possible que cette corrélation s'explique par l'influence du taux de **chômage total** sur le **taux de chômage non inflationniste**.

Cependant, la **causalité** peut être **inverse**. En effet, on sait par ailleurs que le **taux de chômage non inflationniste** est un déterminant essentiel du **taux de chômage total** : ce graphique reflète peut-être simplement le fait que les pays qui ont le plus réduit leur taux de chômage total ont du pour cela réduire plus que les autres leur taux de chômage non inflationniste, et qu'inversement ceux dont le taux de chômage non inflationniste a le plus augmenté ont vu pour cette raison leur taux de chômage total plus augmenter que celui des autres pays.

B. QUELLES POLITIQUES METTRE EN ŒUVRE ?

Dans ces conditions, la politique de l'emploi semble devoir jouer un rôle essentiel.

1. La réduction du chômage classique

Mieux aider les chômeurs dans leur recherche d'emploi

Selon certains économistes, un moyen efficace de lutter contre le chômage classique serait **d'aider les chômeurs dans leur recherche d'emploi**, éventuellement en leur proposant une **formation**.

- Tel est ce que suggèrent **plusieurs expériences étrangères**¹.

6 expériences ont été menées aux **Etats-Unis** entre 1977 et 1990 afin d'évaluer l'efficacité de dispositifs d'accompagnement des chômeurs. Une expérience analogue a été menée aux **Pays-Bas** en 1990.

Ces expériences ont consisté à sélectionner un groupe de **chômeurs peu susceptibles de trouver rapidement un emploi**, et à améliorer **l'accompagnement** de certains d'entre eux (choisis par tirage au sort), les autres servant de groupe de contrôle.

Elles sont toutes parvenues à la conclusion que l'amélioration du dispositif d'accompagnement **réduisait de manière significative la durée de recherche d'emploi**. L'impact peut être plus ou moins important, selon la nature des chômeurs constituant l'échantillon, et l'importance de l'amélioration de l'accompagnement.

L'effet le plus fort a été observé dans l'expérience du Minnesota, où la durée de chômage a été **réduite d'un mois**.

¹ Denis FOUGERE, « Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi », complément au rapport de M. PISANI-FERRY, Plein emploi, Conseil d'analyse économique, 2000.

Ces résultats doivent être nuancés, dans la mesure où une partie de l'impact observé résulte vraisemblablement d'un “ **effet de file** ” (les chômeurs aidés prenant des emplois qui, en l'absence de la mesure, auraient été attribués à des chômeurs non aidés). Cependant, ils suggèrent qu'un dispositif d'accompagnement des chômeurs peut **contribuer à réduire le chômage des personnes peu qualifiées**.

- Ainsi, au **Conseil européen de Luxembourg** (1997), il a été affirmé que chaque personne sans emploi devait recevoir une offre d'emploi, de formation ou de toute autre “ mesure de qualification ”, dans l'année au cours de laquelle elle avait perdu son emploi.

Ces orientations ont été mises en œuvre en France par les programmes **TRACE** (trajectoires d'accès à l'emploi), dans le cas des jeunes, et “ **Nouveau départ** ”, dans le cas des chômeurs de longue durée.

De même, la **nouvelle convention Unedic**, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2001, prévoit la mise en place d'un dispositif de **plans d'aide au retour à l'emploi** (PARE), dans le cadre desquels seront conclus des **PAP** (plans d'action personnalisés).

Proposé au demandeur d'emploi à l'issue d'un entretien, le PAP a pour fonction d'**aider le chômeur dans sa recherche d'un emploi**. Selon le cas, il pourra se contenter d'énumérer les postes correspondant à son profil ou prévoir un bilan de compétences, voire une formation “ qualifiante, diplômante ou d'adaptation ”, ou une aide à la mobilité géographique.

Renforcer le dispositif de réduction du coût du travail peu qualifié ?

- Un renforcement du dispositif de **réduction du coût du travail** peu qualifié **pourrait également être utile**, sous réserve qu'une telle mesure soit gagée sur une réduction parallèle des dépenses publiques.

En effet, une **faible croissance de la productivité du travail**, qui se poursuivra peut-être au cours des prochaines années, semble impliquer une **faible croissance des salaires horaires**.

Dans le cas contraire, l'augmentation du taux de **chômage structurel** gênerait, voire empêcherait, le retour au taux de chômage de plein emploi.

La probabilité d'un tel dérapage a été **accrue** par la **réduction** de la **durée légale du temps de travail**, qui a contribué au fort taux de croissance des salaires horaires en l'an **2000**, et pose à moyen terme le problème de **l'évolution du SMIC**. En effet, selon la loi du 19 janvier 2000 (dite loi « **Aubry II** »), la rémunération mensuelle des salariés passant aux 35 heures est égale à une « **garantie mensuelle** », définie comme la rémunération mensuelle, **au moment de leur passage aux 35 heures**, d'un salarié payé au

SMIC et restant aux 39 heures. Ainsi, depuis l'année 1999, une nouvelle garantie mensuelle apparaît **au mois de juillet de chaque année** (date de la revalorisation annuelle du SMIC), pour les salariés passés aux 35 heures au cours des **douze mois** écoulés. Comme le SMIC horaire augmente **moins rapidement** que la garantie mensuelle¹, le montant de cette dernière est **d'autant plus élevé** que le passage aux 35 heures a été **tardif**. Si rien n'est fait, cette évolution se poursuivra jusqu'en l'an **2004**². Or, la loi **Aubry II** prévoit que la garantie salariale sera rendue « sans objet » au plus tard le **1^{er} juillet 2005**, ce qui semble impliquer à cette date un « coup de pouce » de l'ordre de **10 %**. Certains économistes recommandent donc d'**unifier** dès que possible la garantie mensuelle, en prenant pour référence le **taux horaire** du SMIC en vigueur à une **date donnée** (à partir de laquelle le passage de 39 à 35 heures se traduirait par une **diminution** de la rémunération mensuelle).

Si un dérapage des salaires se produisait, un **renforcement du dispositif de réduction du coût des emplois peu qualifiés** pourrait être **souhaitable**.

- On peut rappeler à cet égard la proposition de **Revenu Minimum d'Activité** (RMA) faite par le président et par le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat³.

Le RMA permettrait de réduire, pendant les trois années suivant l'embauche, le coût du travail peu qualifié, d'un montant correspondant au minimum social ou à l'allocation perçue par le bénéficiaire.

Il comporterait en effet **deux parts** :

- La première, appelée **aide dégressive**, correspondrait au minimum social ou à l'allocation perçus jusqu'alors par le bénéficiaire. Elle serait versée par l'Etat, ou l'UNEDIC pour l'ASS (allocation de solidarité spécifique), aux entreprises qui, à leur tour, l'utiliseraient pour rémunérer le nouvel embauché, ce dernier tirant ainsi l'ensemble de ses ressources de son employeur, au lieu de bénéficier d'un revenu d'assistance. Le versement à l'entreprise serait effectué de manière dégressive pendant trois ans.

¹ Le SMIC **horaire** est indexé sur le salaire **horaire** ouvrier moyen, alors que la garantie **mensuelle** l'est sur le salaire **mensuel** ouvrier moyen. Par ailleurs, il peut faire l'objet de « coups de pouce », ce que la loi interdit dans le cas de la garantie mensuelle.

² En effet, la durée hebdomadaire légale du travail des entreprises de 20 salariés ou moins ne passera à 35 heures qu'au 1er janvier 2002, avec jusqu'au 1er janvier 2004 un régime transitoire concernant les heures supplémentaires. Ainsi, ces entreprises pourront ne passer aux 35 heures qu'en l'an 2004.

³ MM. LAMBERT et MARINI ont déposé, le 25 avril 2000, une proposition de loi portant création d'un revenu minimum d'activité (RMA). Cette proposition a fait l'objet d'un rapport d'information présenté par M. Philippe NOGRIX dans le cadre de la Commission des Affaires sociales (30 janvier 2001, n°206).

- La seconde part, dénommée **salaire négocié**, correspondrait au salaire proprement dit versé au nouvel embauché par l'entreprise. Son montant serait égal à la différence entre le montant total du RMA et l'aide dégressive mentionnée ci-dessus. Il serait donc appelé à progresser au fur et à mesure de la diminution de la première part. Il conviendrait d'exonérer de charges sociales le salaire négocié afin de s'inscrire dans une logique de diminution du coût du travail.

L'ensemble, c'est-à-dire le RMA, serait ainsi versé au nouveau salarié par son employeur. Le montant du RMA ne pourrait être inférieur au SMIC, mais les négociations de branches pourraient librement décider de l'établir à un niveau supérieur.

Le RMA prendrait la forme d'une convention tripartite entre l'entreprise, le bénéficiaire du dispositif, et l'Etat ou l'UNEDIC lorsqu'il s'agit de l'ASS.

Quel serait l'impact d'une plus forte protection de l'emploi sur la diminution du taux de chômage ?

Ces dernières années, **l'annonce de projets de suppressions d'emplois** par de grands groupes (Renault, Michelin et, plus récemment, Danone, Marks & Spencer, Dim, Moulinex et AOM-Air liberté) a suscité une **forte émotion et opposition**.

Ainsi, le Gouvernement a présenté en avril 2001 des amendements au projet de loi de modernisation sociale (PLMS), actuellement en cours de discussion, visant notamment à **rendre les licenciements plus difficiles**. En particulier, **l'indemnité légale de licenciement** doublerait dans le cas des licenciements économiques (passant de 1/10^e à 1/5^e de mois de salaire par année d'ancienneté). Certes, **l'impact** économique de cette mesure serait vraisemblablement **modeste** (les grands groupes accordent d'ores et déjà des indemnités plus importantes que ce que prévoit cet amendement). Cependant, on peut s'interroger sur la nature de **l'analyse économique** à l'origine de cette mesure.

Il convient de souligner que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, une **législation plus contraignante** en matière de licenciements pourrait **ne pas accélérer la diminution** du taux de chômage.

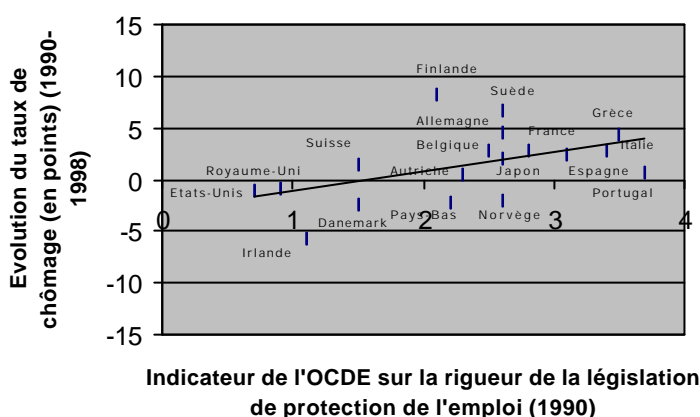
Un apparent paradoxe

Certes, ainsi que le soulignent MM. Jean-Paul FITOUSSI et Olivier PASSET dans leur rapport *Réduction du chômage : les réussites en Europe*

(2000), parmi les pays de l'OCDE il n'y a **pas de corrélation** entre la rigueur de la protection de l'emploi et le **taux** de chômage.

En revanche, les pays où le taux de chômage a **diminué** plus rapidement qu'ailleurs ont généralement une **faible protection** de l'emploi, comme l'indique le graphique ci-après.

Législation sur la protection de l'emploi et évolution du taux de chômage



Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, juin 1999.

Le seul pays à s'écarter nettement de la tendance est la Finlande.

Selon l'OCDE, ce phénomène s'expliquerait notamment par le fait que la protection de l'emploi susciterait des **salaires plus élevés** chez les personnes ayant déjà un emploi, ce qui tendrait à **accroître le chômage classique**.

La modulation des taux de cotisation patronaux d'assurance-chômage en fonction du " comportement de séparation " des entreprises : un impact incertain sur l'emploi ¹

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la pertinence de la mise en place éventuelle d'un système de **modulation des taux de cotisation patronaux d'assurance-chômage** en fonction du "**comportement de séparation**" des entreprises.

¹ Ces développements s'appuient notamment sur l'article de David MARGOLIN et Denis FOUGERE, « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », Revue française d'économie, n°2/2000.

La mise en place d'un tel dispositif a été envisagée en France par M. Edmond MALINVAUD dans un rapport du Conseil d'analyse économique ¹, puis par le Commissariat général du Plan dans son *Rapport sur les perspectives de la France* (2000). Entre-temps, cette proposition a été publiquement reprise par le Premier ministre.

- Un impact positif sur l'emploi aux Etats-Unis, grâce à une réduction du chômage classique et à un lissage du chômage conjoncturel

Certes, il y a consensus parmi les économistes pour dire que cette modulation a eu un **impact positif sur l'emploi aux Etats-Unis**.

Aux Etats-Unis, le taux de cotisation des employeurs est modulé en fonction du nombre de nouveaux chômeurs indemnisés suscités par leurs licenciements (selon un mode de calcul variable selon les Etats). Appelé *Experience rating* (ce qu'on traduit en français par “ **modulation** ”, ou “ **bonus-malus** ”, en s'inspirant du vocabulaire des assurances), ce système a été mis en place en 1931 dans le Wisconsin en même temps que le premier dispositif américain d'indemnisation du chômage, puis **généralisé à tous les Etats au cours des années quatre-vingt**.

En moyenne, **60% des dépenses d'assurance-chômage sont facturées aux entreprises dont proviennent les chômeurs** (86% dans l'Etat de New York).

L'impact sur l'emploi serait positif, tant d'un point de vue **statique** que d'un point de vue **dynamique**.

D'un point de vue **statique**, la modulation permettrait d'éviter que les entreprises qui ne licencient pas subventionnent celles qui licencient, cette subvention suscitant moins d'emplois dans les entreprises qui ne licencient pas (à cause d'un coût du travail accru). La modulation permettrait donc de **réduire le chômage classique**.

D'un point de vue **dynamique**, la modulation permettrait de **réduire les fluctuations** du taux de chômage, en diminuant le niveau d'emploi en haut du cycle et en l'augmentant (davantage) au creux du cycle, c'est-à-dire en **lisant le chômage conjoncturel**.

En particulier, la modulation des cotisations d'assurance chômage **ne serait pas une cause importante de disparition d'entreprises** aux Etats-Unis. En effet, il n'existe pas, dans le cas des Etats, de corrélation entre le taux

¹ Edmond MALINVAUD, Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique, 1998.

maximal de cotisation et le pourcentage d'indemnités versées aux anciens salariés licenciés par un employeur qui a fait faillite.

Les études empiriques qui ont été réalisées sur le sujet au niveau **microéconomique** semblent indiquer une réduction non négligeable du taux de licenciement des entreprises aux Etats-Unis.

- De nécessaires adaptations en cas de transposition en France

Le Commissariat général du Plan souligne, à juste titre, la nécessité d'**adapter le dispositif américain au cas français**, si jamais un système analogue devait être instauré en France. On peut en effet mentionner **deux adaptations essentielles**.

Tout d'abord, les allocations versées aux chômeurs étant aux Etats-Unis d'un montant moins élevé et d'une durée plus courte, la modulation ne semble pouvoir concerner en France que la partie **assurantielle** du dispositif de protection contre le chômage, afin de ne pas faire peser une charge excessive sur les entreprises françaises.

Ensuite, la **législation sur les CDD** devrait être modifiée, afin d'éviter d'inciter les entreprises à recourir à des CDD de durée inférieure au seuil qui ouvre droit aux allocations.

- Un système qui, par son principe même, risquerait d'accroître le chômage structurel en France

Cependant, votre Rapporteur estime que la mise en place en France d'un tel dispositif serait peut-être **néfaste à l'emploi**.

Tout d'abord, **le chômage de longue durée pourrait être accru**. En effet, le niveau élevé en France de ce dernier risque d'inciter les employeurs à une sélectivité accrue au moment de l'embauche, afin de ne pas risquer de devoir verser des indemnités chômage élevées pendant plusieurs années.

Ensuite, comme on l'a vu, **une forte protection de l'emploi semble néfaste à la réduction du taux de chômage**. L'impact positif de ce dispositif aux Etats-Unis vient en partie du fait que dans ce pays le coût d'un licenciement pour une entreprise est faible. En France, il pourrait constituer un coût supplémentaire d'ajustement, et donc pénaliser davantage les entreprises qui licencient, sans qu'il soit possible, en l'état actuel des connaissances empiriques, de déterminer si cet effet l'emporterait sur les créations d'emplois consécutives à la diminution des cotisations pour les entreprises qui ne licencient pas.

Au total, **il ne semble pas actuellement possible de déterminer avec certitude si un tel dispositif serait ou non bénéfique à l'emploi en France**, quelles que soient les mesures prises afin de l'adapter aux spécificités françaises.

2. Comment réduire le chômage volontaire ?

a) *La prime pour l'emploi*

Selon certains économistes, l'impact de la prime pour l'emploi sur le taux de chômage serait **faible**. En effet, les expériences françaises et étrangères suggèrent que seuls les femmes et les parents célibataires sont sensibles à de telles incitations financières (cf. p. 29).

On rappelle que la majorité sénatoriale a défendu un projet de crédit d'impôt dans une perspective de **justice sociale** (afin d'éviter les inconvénients qu'aurait eus l'exonération de CSG que le Gouvernement souhaitait mettre en place pour les personnes ayant de faibles revenus), et non comme instrument de la politique de l'emploi ¹.

b) *Réduire la durée d'indemnisation du chômage ou instaurer une conditionnalité de l'aide ?*

Dans ces conditions, ne serait-il pas préférable de recourir à d'autres instruments, plus susceptibles de réduire le chômage volontaire, en particulier **masculin** ?

Une question essentielle à cet égard est celle des **caractéristiques de l'aide**. **Trois points** doivent être précisés : quel est l'impact du **niveau** de l'aide sur le taux de chômage ? Ce dernier est-il lié à la **durée** de l'aide ? La **conditionnalité** de l'aide permet-elle de réduire le taux de chômage ?

- Sur le premier point, la majorité des études suggèrent que la durée du chômage est **peu dépendante** du **niveau** d'indemnisation du chômage.

Ce phénomène s'expliquerait notamment par le fait que la recherche d'emploi a un coût (habillement, courrier, téléphone, transports) auquel peut difficilement faire face une personne faiblement indemnisée.

¹ Cf. p. 69.

- En revanche, il semble acquis que **les chômeurs ont une probabilité accrue de retrouver un emploi peu avant ou peu après l’expiration de la période d’indemnisation.**

Cette relation a pu être mise en évidence dans plusieurs pays, comme les Etats-Unis et la France. En France, avant comme après la réforme de 1992 (qui a instauré l’allocation unique dégressive), le taux de reprise d’emploi augmente lorsque la durée de chômage correspond à une diminution de l’allocation ¹. Ce phénomène semble surtout concerner les personnes les plus employables (les plus diplômées notamment).

- De même, selon certains économistes, les politiques de **conditionnalité** de l’aide - c’est-à-dire de subordination de cette dernière à plusieurs critères relatifs au comportement du chômeur, et notamment l’acceptation par ce dernier d’un emploi proposé (à défaut de laquelle l’aide cesse d’être versée, temporairement ou définitivement) - seraient **efficaces**.

La conditionnalité est un **élément essentiel** de la politique de l’emploi menée au **Royaume-Uni**, au **Danemark** et aux **Pays-Bas**. Selon M. Richard LAYARD, l’un des inventeurs de la théorie de la négociation salariale (cf. p. 21) et conseiller de M. Tony BLAIR, le niveau élevé du chômage de longue durée en Europe (et donc du chômage total) s’expliquerait pour l’essentiel par l’existence d’aides financières accordées aux chômeurs pendant une période longue et sans contraintes fortes.

L’efficacité de ces mesures est cependant difficile à évaluer, compte tenu du faible nombre d’études réalisées sur ce thème, et de leurs limites méthodologiques ².

- Au total, votre Rapporteur estime donc que l’éventualité d’une **réduction de la durée d’indemnisation du chômage** ou de l’instauration d’une **conditionnalité de l’aide** ne peut pas être écartée *a priori*, mais qu’il conviendrait au préalable de disposer d’études convaincantes pour mettre en place un tel dispositif, qui devrait par ailleurs être adapté aux spécificités des publics les plus défavorisés.

¹ PRIETO A., “ L’impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise d’emploi ”, à paraître dans Revue économique. Article cité par M. Denis FOUGERE dans son complément au rapport de MM. Jean-Paul FITOUSSI, Olivier PASSET et Jacques FREYSSINET, Réduction du chômage : les réussites en Europe, rapport du Conseil d’analyse économique, 2000.

² Denis FOUGERE, *op. cit.*.

LE PARE (PLAN D'AIDE AU RETOUR A L'EMPLOI) NE SEMBLE PAS INSTAURER D'OBLIGATIONS NOUVELLES POUR LES CHOMEURS

La nouvelle convention Unedic, qui doit entrer en vigueur le 1er juillet 2001, prévoit la mise en place d'un dispositif de **plans d'aide au retour à l'emploi (PARE)**, dans le cadre desquels seraient conclus des **PAP (plans d'action personnalisés)**.

Elle doit faire l'objet d'une **validation législative**. Le Gouvernement a intégré une disposition en ce sens dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, adopté le 25 avril 2001 en Conseil des ministres et actuellement en cours de discussion.

Le PARE serait obligatoire

La **ministre de l'Emploi et de la solidarité** a toujours défendu, depuis la publication de l'arrêté d'agrément, la thèse du **caractère non obligatoire** du PARE. Ainsi, elle a déclaré que « *le refus du demandeur d'emploi de signer* » ce document ne constituait pas « *un motif de refus ou de suppression des allocations chômage* »¹.

Pourtant, les **partenaires sociaux** considèrent que le PARE est **obligatoire**. Ainsi, selon le MEDEF, le PARE est « *bien obligatoire et ouvre droit à indemnisation* » des demandeurs d'emploi². On peut également rappeler que les organisations syndicales non signataires de la convention ont notamment justifié leur refus par le caractère obligatoire du PARE.

La thèse selon laquelle le PARE serait obligatoire semble **confirmée** par la lecture des textes signés par les partenaires sociaux et agréés par le Gouvernement³.

Le PARE n'instaurerait pas d'obligations nouvelles pour les chômeurs

En revanche, il semble exact que, comme l'indique le Gouvernement, le PARE **n'impose pas d'obligations nouvelles** aux chômeurs.

En effet, le PARE semble simplement **repren**dre une disposition relative aux Assedic dans le code du travail, qui précise que, lors de leur inscription, les demandeurs d'emploi sont informés de leurs droits et obligations.

Un chômeur doit actuellement, avant d'aller à l'ANPE pour un entretien, se rendre à l'Assedic pour remplir deux formulaires, la demande d'allocations et l'inscription comme demandeur d'emploi. Dans le formulaire d'adhésion au PARE, le chômeur reconnaîtra « *avoir pris connaissance des engagements* » légaux lui incombant.

¹ Intervention devant l'Assemblée nationale, 9 mai 2001.

² Communiqué de presse, 21 mai 2001.

³ Ainsi que le soulignent nos collègues MM. Louis SOUVET, Alain VASSELLE, André JOURDAIN et Jean-Louis LORRAIN, dans leur rapport sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (rapport n° 339 (2000-2001) - Commission des Affaires sociales).

II. QUELLES SERAIENT LES POLITIQUES SUSCEPTIBLES D'ACCROÎTRE LE TAUX D'ACTIVITÉ ?

Les simulations effectuées par le COE suggèrent qu'une augmentation du taux d'activité **ralentirait la réduction du taux de chômage.**

Cependant, **on peut d'ores et déjà s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour augmenter ce taux**, en 2010 ou même avant, par exemple si l'on considère que le **financement des retraites** peut justifier un taux de chômage temporairement plus élevé ou que la non activité est en grande partie involontaire et doit pour cette raison être réduite au même titre que le taux de chômage, ou si la diminution du taux de chômage est **plus rapide** que ne le suggèrent les analyses présentées dans le deuxième chapitre.

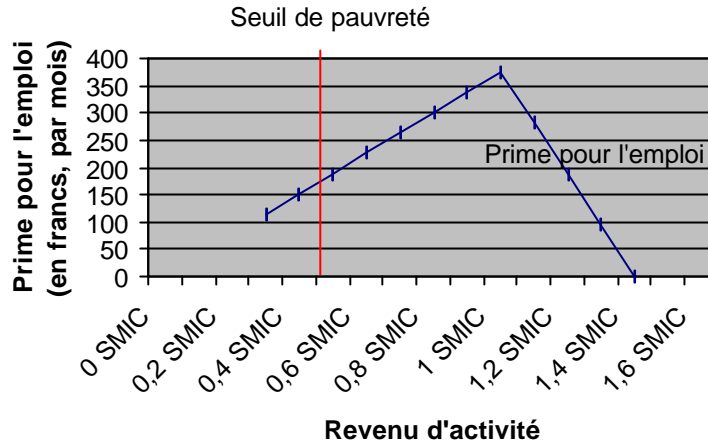
A. *IL SEMBLE DIFFICILE D'ACCROÎTRE LE TAUX D'ACTIVITÉ DES PERSONNES AYANT ENTRE 25 ET 55 ANS*

Tout d'abord, que faut-il penser du **crédit d'impôt**, et en particulier de la **prime pour l'emploi** ?

Selon le Gouvernement, la prime pour l'emploi poursuit un **double objectif.**

Le premier est d'effectuer une **redistribution des revenus** en faveur des travailleurs pauvres. Cependant, **on peut s'interroger sur son efficacité réelle pour atteindre cet objectif**, dans la mesure où elle est nulle pour un revenu inférieur à 0,3 SMIC et atteint son niveau maximum pour un revenu supérieur au seuil de pauvreté (0,5 SMIC).

Prime pour l'emploi et seuil de pauvreté



Dans ces conditions, la prime pour l'emploi serait-elle plus efficace pour **accroître le taux d'emploi** ? Selon M. Laurent FABIOUS, “ *cette réforme fait partie d'une approche d'ensemble destinée à encourager le travail* ” ¹. L'impact de ce dispositif sur le taux d'emploi semble cependant devoir être **limité**. En effet, les expériences françaises et étrangères suggèrent que seuls les femmes et les parents célibataires sont sensibles à de telles incitations financières (cf. p. 29). L'impact sur le taux de chômage serait donc faible, ainsi que l'a souligné notre collègue M. Philippe MARINI, rapporteur général de la Commission des Finances : contrairement à la proposition de RMA, présentée par M. MARINI et M. Alain LAMBERT, président de la Commission des Finances (cf. p. 60), qui “ *vise à lutter contre la " trappe à inactivité "* ”, le crédit d'impôt a seulement pour objectif de “ *lutter contre la " trappe à pauvreté "* ” ².

1. Qu'est-ce que le crédit d'impôt ?

Définition

- Le **crédit d'impôt** est une **créance** d'un **contribuable** sur **l'administration fiscale**.

Le crédit d'impôt **existe depuis longtemps** dans la fiscalité française. Ainsi, **l'avoir fiscal** existant dans le cadre de l'impôt sur le revenu est un crédit d'impôt sur les dividendes. On peut également citer, entre autres, le

¹ Intervention du 16 janvier 2001.

² Journal officiel des débats, Sénat, séance du 8 février 2001, pages 659 à 662.

crédit d'impôt pour l'acquisition de gros équipements (relatif aux dépenses de travaux dans la résidence principale) et le **crédit d'impôt pour l'entretien et le revêtement des surfaces**.

- La notion de crédit d'impôt **ne doit pas être confondue** avec celle d'**impôt négatif**.

Imaginé par Milton Friedman dans *Capitalism and Freedom* (*Capitalisme et liberté*) (1962), et repris par des économistes néokeynésiens comme James Tobin, l'impôt négatif se définit comme un **système intégré de prélèvements et de transferts**.

Autrement dit, dans un tel système, **l'ensemble des prestations** servies par la puissance publique seraient **regroupées** au sein du **système fiscal**. Dans le cadre du seul impôt sur le revenu, les plus pauvres recevraient une prestation tandis que les plus favorisés acquitteraient un impôt, sans autre forme de redistribution.

Un tel dispositif permettrait de **simplifier** le système de redistribution sociale, en faisant apparaître clairement les transferts de revenu opérés à destination d'une catégorie de personnes, en fonction de leur revenu.

Les effets néfastes d'un crédit d'impôt en faveur des personnes à faibles revenus d'activité : mythes ou réalités ?

Selon ses détracteurs, un crédit d'impôt en faveur des personnes à faibles revenus d'activité aurait **deux effets néfastes** : il pourrait conduire à un **niveau plus faible du SMIC**, voire à la remise en cause de ce dernier et il **favoriserait indûment le temps partiel**.

Le premier risque doit être nuancé. Certes, il semble incontestable qu'un crédit d'impôt réduirait la tentation de recourir aux "coups de pouce", c'est-à-dire aux augmentations qui ne sont pas imposées par la loi. En revanche, un crédit d'impôt ne conduirait vraisemblablement pas à une remise en cause du SMIC. Au contraire, il obligerait les pouvoirs publics à maintenir le SMIC, afin d'éviter un faible niveau des salaires qui aurait pour conséquence de faire financer par la fiscalité une part croissante de ces derniers. Ainsi, aux Etats-Unis l'*Earned Income Tax Credit*, ou EITC (crédit d'impôt sur les revenus du travail) n'a pas suscité la disparition du salaire minimum horaire.

Le **risque d'une incitation excessive au travail à temps partiel** - qui constitue l'objection principale faite par M. Jean-Michel CHARPIN ¹ au rapport de M. Jean PISANI-FERRY - peut aussi sembler **surestimé**. Tout

¹ Dans son commentaire au rapport Plein emploi de M. PISANI-FERRY.

d'abord, si l'objectif du crédit d'impôt est de supprimer les trappes à pauvreté afin de permettre un retour à l'emploi, et s'il est plus facile à une personne privée d'emploi d'obtenir un travail à mi-temps plutôt qu'un travail à temps plein, l'incitation au travail à temps partiel peut sembler souhaitable. Surtout, **l'incitation au temps partiel dépend des caractéristiques du crédit d'impôt**. Ainsi, comme on le verra plus loin, si l'allocation compensatrice de revenu (imaginée par M. Roger GODINO) favoriserait le travail à temps partiel par rapport au travail à temps plein, un crédit d'impôt sur le modèle de l'EITC (tel que celui proposé par MM. LAROQUE et SALANIE) serait neutre, et la prime pour l'emploi favorise le travail à temps plein.

Au total, les craintes que suscite la perspective d'un crédit d'impôt **ne semblent donc pas véritablement fondées**.

2. Le crédit d'impôt aux Etats-Unis

L'exemple américain permet de se faire une idée du fonctionnement d'un crédit d'impôt. En effet, dans ce pays a été instauré en 1975 l'**Earned Income Tax Credit** (EITC), crédit d'impôt sur les revenus d'activité, étendu en 1986, 1990 et 1993.

Selon deux économistes américains ¹, “ *dans un monde où la recherche universitaire estime souvent que les programmes sociaux ont au mieux des effets modestes sur l'augmentation du travail et de l'emploi, la littérature scientifique sur l'EITC en train d'apparaître frappe par son caractère positif* ”.

En effet, les augmentations de l'EITC entre 1993 et 1997, combinées avec celles du salaire minimum, font qu'aujourd'hui un ménage dont un seul membre occupe un emploi à temps plein n'est plus en-dessous du seuil de pauvreté. L'EITC permet ainsi à 4,6 millions de personnes, dont 2,4 millions d'enfants, d'échapper à la pauvreté.

En outre, le **Royaume-Uni** a jugé utile de suivre l'exemple des Etats-Unis, en instaurant par son budget pour 1999 le *Working Families Tax Credit* (WFTC), crédit d'impôt pour les ménages au travail, sur le modèle de l'EITC.

Il peut donc sembler utile de présenter les principales caractéristiques de l'EITC.

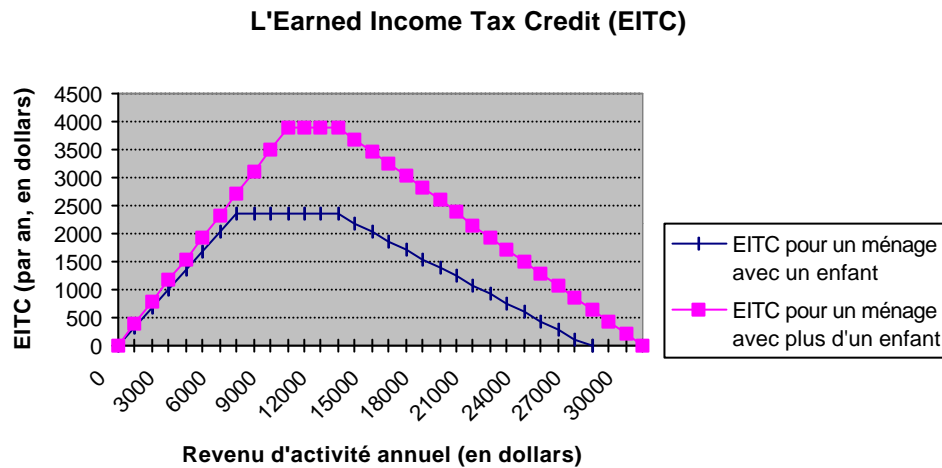
¹ Robert GREENSTEIN et Isaac SHAPIRO, New Research Findings on the Effects of the Earned Income Tax Credit, 11 mars 1998.

Principales caractéristiques de l'EITC

L'EITC présente certaines caractéristiques qu'il ne semble **pas souhaitable de transposer en France** : il ne concerne en fait que les ménages avec au moins un enfant ¹, et son mode de calcul ne prend pas en compte le nombre de parents.

Sa caractéristique essentielle est d'être **nul pour un revenu nul** et croissant jusqu'à atteindre un **palier** à partir d'un certain niveau de revenu, avant de **s'annuler progressivement**.

Le montant de l'EITC est représenté par le graphique ci-après.



Source: Center on Budget and Policy Priorities.

L'ensemble du système fiscal-social (EITC, impôt sur le revenu, aide aux familles pauvres, aide alimentaire) permet des **gains financiers importants** lors du passage à l'emploi, comme l'indique le tableau ci-après ² :

¹ Pour un ménage sans enfant, l'EITC est de 200 dollars en moyenne, contre 1 900 dollars pour un ménage avec enfant(s).

² Il convient de souligner que ce phénomène ne provient pas de la faiblesse des revenus des chômeurs : s'il n'existe pas de revenu minimum aux Etats-Unis, un chômeur célibataire avec deux enfants perçoit cependant 650 dollars par mois, soit plus de 4 200 francs (en PPA).

Incitation financière au passage à l'emploi aux Etats-Unis

(personne seule ayant deux enfants, en 1998)

Passage du non-emploi...	Gain de revenu mensuel	
	en dollars	en francs (1)
... au salaire minimum à mi-temps	344	2257
... au salaire minimum à plein temps	638	4182

(1) En parité de pouvoirs d'achat (c'est-à-dire pour permettre un pouvoir d'achat équivalent), sur la base de 1 dollar pour 1 euro.

Source : d'après BONTOUT Olivier, "L'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers des salariés modestes aux Etats-Unis", Economie et statistique, n° 335, 2000-5.

Un impact ambigu sur le nombre d'heures travaillées

L'EITC semble avoir **un impact non négligeable sur l'emploi**. Il aurait essentiellement pour effet **d'accroître le taux d'activité des parents célibataires** et de **réduire celui des femmes vivant en couple**¹. Il ne semble en revanche **pas possible** d'affirmer avec certitude **lequel de ces deux phénomènes l'emporte**.

Des estimations de l'impact de la **réforme** de l'EITC en **1993-1996** (forte augmentation du barème de l'EITC, qui a doublé pour les foyers ayant plus d'un enfant)² ont été proposées.

Celle-ci aurait suscité une hausse du **taux d'activité** correspondant à une augmentation de 90 millions du nombre d'heures travaillées, ce qui représenterait **225 000 emplois à temps partiel** (à 20 heures par semaine et 20 semaines par an).

En revanche, l'impact sur le **nombre total d'heures travaillées** semble **incertain**. En effet, l'EITC aurait suscité une **diminution** du nombre d'heures travaillées des **personnes ayant déjà un emploi**, sans qu'il soit

¹ En France, les femmes réaliseraient 80 % du travail domestique, évalué à 50 % du PIB marchand (Michel GLAUDE, "L'égalité entre femmes et hommes : où en sommes-nous ?", complément au rapport de Béatrice MAJNONI D'INTIGNANO, Egalité entre femmes et hommes : aspects économiques, Conseil d'analyse économique, 1999).

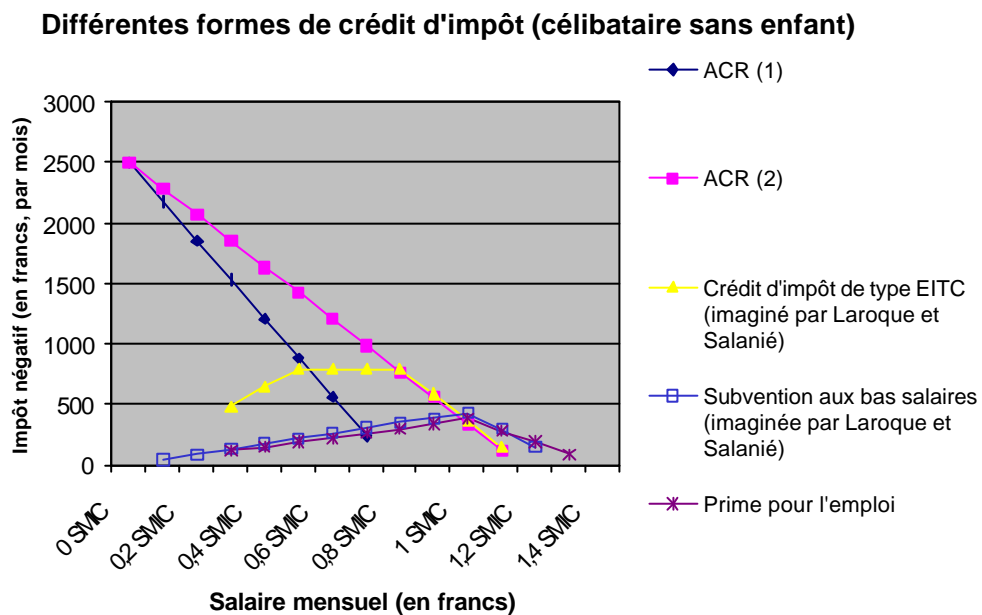
² SCHOLZ, J.K., "In-Work Benefits in the United States : the Earned Income Tax Credit", The Economic Journal, 1996.

possible d'évaluer avec précision l'ampleur de ce phénomène. Ainsi, il ne semble pas impossible que l'impact de l'EITC sur le nombre d'heures travaillées (évalué à + **90 millions d'heures**) soit en fait **négatif**.

3. Quel crédit d'impôt pour la France ?

Un crédit d'impôt, s'inspirant éventuellement de l'exemple des Etats-Unis, peut-il constituer pour la France un instrument efficace pour lutter contre le chômage et accroître le taux d'emploi ?

Le crédit d'impôt peut revêtir plusieurs formes : **allocation compensatrice de revenu (ACR)**, crédit d'impôt sur le modèle de **l'EITC**, **subvention aux bas salaires (comme la prime pour l'emploi)**, représentées par le graphique ci-après.



ACR (1) = RMI - 0,6 x salaire. Dispositif envisagé par MM. LAROQUE et SALANIE.

ACR (2) = RMI - 0,4 x salaire. Dispositif proche de celui proposé par M. Roger GODINO (ACR = RMI - 0,36 x salaire).

Sources :

Guy LAROQUE, Bernard SALANIE, Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi, document de travail de la Direction des Etudes et Synthèses économiques, octobre 2000.

Ministère de l'Economie et des Finances.

MM. Guy LAROQUE et Bernard SALANIE, deux économistes de l'Insee, ont tenté de **modéliser** l'impact de ces **trois dispositifs** ¹.

Il convient de préciser que l'échantillon pris en compte pour l'étude est limité à **5,2 millions de femmes de 25 à 49 ans**. L'impact global des différents dispositifs ne devrait pas être nettement supérieur. En effet, comme on l'a vu, ces dispositifs semblent devoir avoir pour effet essentiel de modifier les comportements des femmes et des parents célibataires (cf. p. 29). En outre, les personnes inactives de moins de 25 ans et de 50 ans et plus se trouvent dans des situations qui les rendent vraisemblablement peu sensibles au crédit d'impôt (étudiants, personnes en préretraite).

Surtout, cette étude repose sur **l'hypothèse** qu'une personne actuellement au non-emploi et **n'ayant pas financièrement intérêt à travailler** est au non-emploi **volontaire**. Si, comme cela est vraisemblable, cette hypothèse n'est **pas toujours vérifiée**, l'impact des différents dispositifs pourrait être **plus faible**.

La prime pour l'emploi : un faible effet redistributif et une augmentation modeste du nombre d'emplois ?

- Tout d'abord, MM. LAROQUE et SALANIE ont envisagé l'instauration d'une **subvention aux bas salaires**, dont les caractéristiques sont **presque identiques** à celles finalement retenues pour la **prime pour l'emploi**.

Cette subvention augmenterait progressivement pour atteindre environ 500 francs par mois au niveau du SMIC, avant de diminuer linéairement et de s'annuler à 1,33 SMIC.

La **prime pour l'emploi** s'en distingue par un montant légèrement plus faible (375 francs par mois au niveau du SMIC), un niveau nul pour les salaires inférieurs à 0,3 SMIC et un prolongement jusqu'à 1,4 SMIC.

Du fait de **l'absence de plateau**, cette subvention **incite au travail à plein temps**.

- Le dispositif créerait **32 000 emplois nets** (34 000 emplois bruts).

Bien que la prime pour l'emploi semble donc avoir un impact **modeste** sur le nombre d'emplois, il s'agirait vraisemblablement, de ce point de vue, d'un dispositif **plus efficace que les autres formes de crédit d'impôt**

¹ Guy LAROQUE, Bernard SALANIE, Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi, document de travail de la Direction des Etudes et Synthèses économiques, octobre 2000.

envisagées (crédit d'impôt sur le modèle de l'EITC et, surtout, allocation compensatrice de revenu).

Le coût de cette mesure serait de l'ordre de **20 milliards de francs**, ce qui correspond à celui annoncé par le Gouvernement dans le cas de la **prime pour l'emploi (25 milliards de francs à partir de l'année 2003)**.

L'allocation compensatrice de revenu (ACR) : un impact négatif sur l'emploi ?

- Un autre projet de crédit d'impôt est celui **d'allocation compensatrice de revenu (ACR)**, présenté par M. Roger GODINO dans une *Note de la fondation Saint-Simon* de février 1999¹.

Dans son *Rapport sur les perspectives de la France* (2000), le Commissariat général du Plan envisage la mise en place d'une telle allocation : " (...) dans la ligne des mécanismes d'intéressement existants, la mise en place de ce que Roger Godino a appelé "une allocation compensatrice de revenu" mériterait d'être discutée de façon approfondie. "

Dans le texte original de M. Roger GODINO, l'ACR consisterait en une **allocation dégressive égale au RMI pour un revenu nul**, qui diminuerait progressivement pour s'annuler, dans le cas d'un célibataire, un peu avant un revenu mensuel de **7 000 F**.

Dans la version présentée par M. GODINO, le coût de l'ACR serait analogue à celui du RMI ou de la prime pour l'emploi. En effet, bien que le montant de ce crédit d'impôt soit, à son maximum, très supérieur à la prime pour l'emploi maximale, l'ACR concerne une cible beaucoup plus restreinte que celle visée par la prime pour l'emploi. Ainsi, selon une estimation de M. David SPECTOR, spécialiste du *Massachusetts Institute for Technology* (MIT), annexée au texte de M. GODINO, le coût serait de **23,8 milliards de francs**. Dans un document de travail, la Direction de la prévision le situe **entre 21 et 24 milliards de francs**.

Devant l'ampleur de ce montant, des études récemment réalisées par MM. LAROQUE et SALANIE² et l'OFCE considèrent une ACR qui s'annulerait à respectivement **4 200 F** et **5 000 F** environ³. Selon MM.

¹ Roger GODINO, " Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu " ? Notes de la Fondation Saint-Simon, n°104, février 1999.

² Guy LAROQUE, Bernard SALANIE, Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi, document de travail de la Direction des Etudes et Synthèses économiques, octobre 2000.

³ Son montant mensuel est défini par la formule : $RMI - (n \times \text{revenu mensuel})$, où n est égal à 0,5 pour l'OFCE et 0,6 pour MM. LAROQUE et SALANIE.

LAROQUE et SALANIE, le coût de l'ACR serait alors de **5 milliards de francs ex ante**.

- Dans une optique de réduction des trappes à chômage, l'ACR serait vraisemblablement **peu efficace**, voire **contre productive**.

MM. LAROQUE et SALANIE ont tenté de **modéliser les effets** de l'ACR.

- Selon une première hypothèse, celle-ci s'annulerait **un peu avant 4 200 francs**.

Tout d'abord, dans le cas d'une personne seule ou dont le conjoint ne travaille pas, l'ACR est, des trois dispositifs étudiés, celui qui donne **la plus forte incitation au passage du non-emploi au travail à mi-temps** (ce qui s'explique par son profil dégressif) : elle **ne permet aucune augmentation du revenu** lors du passage du **SMIC à mi-temps** au **SMIC à temps plein**. Ainsi, les emplois bruts créés par l'ACR (évalués à 13 000) correspondraient **presque exclusivement** au passage de femmes du non-emploi à **l'emploi à mi-temps**.

Ensuite, dans le cas d'une personne dont le conjoint occupe un emploi, l'ACR est le dispositif qui constitue **la plus forte désincitation au travail**. Par conséquent, l'ACR aurait également pour effet de susciter le passage de 7 000 femmes de l'emploi au non-emploi.

Globalement, l'impact serait de seulement **6 000 emplois nets créés**. Comme le coût de la mesure serait de 5 milliards de francs, cela correspondrait à plus de 800 000 francs par emploi créé, ce qui en fait **la moins efficiente des trois mesures envisagées**.

- MM. LAROQUE et SALANIE ont également simulé les effets d'une ACR qui s'annulerait à **6 250 francs**¹, c'est-à-dire proche de la proposition de M. Roger GODINO. L'ACR **détruirait** alors **10 000 emplois** (la création de 19 000 emplois à temps partiel ne compensant pas la destruction de 29 000 emplois à temps plein).

Le crédit d'impôt sur le modèle de l'EITC : un compromis idéal entre augmentation du nombre d'emplois et redistribution en faveur des salariés pauvres ?

- Une troisième possibilité serait de mettre en place un crédit d'impôt reposant sur le modèle de **l'Earned Income Tax Credit (EITC)**, c'est-

¹ Le montant mensuel de l'ACR serait défini par la formule : $RMI - (0,40 \times \text{revenu mensuel})$.

à-dire dont le montant, en valeur absolue, **augmenterait** pour les plus bas revenus, avant de se **stabiliser**, puis de **s'annuler progressivement**.

MM. LAROQUE et SALANIE ont évalué l'impact d'un tel crédit d'impôt, qui, nul pour un revenu salarial nul, serait de **800 francs de 0,5 SMIC à 0,8 SMIC**, et s'annulerait progressivement vers un revenu de **1,2 SMIC**.

Le coût serait de l'ordre de **20 milliards de francs**.

34 000 femmes passeraient du non-emploi à l'emploi. Comme dans le cas précédent, il s'agirait **en quasi-totalité d'emplois à mi-temps**. Contrairement au cas précédent, certaines femmes dont le conjoint travaille prendraient un emploi.

Dans le même temps, la mesure **détruirait** 8 000 emplois, du fait de femmes passant d'un emploi à plein temps au non-emploi.

Ainsi, **globalement ce crédit d'impôt créerait 26 000 emplois**. Au total, 50 000 nouveaux emplois à mi temps seraient créés.

On rappelle que la **prime pour l'emploi** créerait un nombre d'emplois **à peine supérieur** (30 000), pour un **coût analogue**.

- Ainsi, **un crédit d'impôt de type EITC serait peut-être plus intéressant que la prime pour l'emploi**, dans la mesure où il permettrait non seulement de créer un nombre d'emplois équivalent, mais aussi d'effectuer une redistribution plus importante en faveur des plus démunis.

C'est dans cette optique que le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), présidé par M. Jacques DELORS, a récemment publié un rapport ¹ dans lequel il se déclare favorable à la création d'une "allocation compensatrice de revenu", qui a en fait un profil analogue à celui du crédit d'impôt imaginé par MM. LAROQUE et SALANIE sur le modèle de l'EITC ².

Il faut cependant souligner que ces emplois seraient presque tous des emplois à temps partiel.

¹ CERC, Accès à l'emploi et cohésion sociale, février 2001.

² La différence entre ces deux propositions est que celle du CERC serait plus centrée sur les ménages à faibles revenus : l'allocation serait d'un montant maximal de 1500 francs (au lieu de 800 francs), et ce montant et celui d'annulation de l'allocation correspondraient à des salaires plus faibles (respectivement 0,4 SMIC, au lieu de 0,5 SMIC, et 1 SMIC, au lieu de 1,2 SMIC).

Conclusions de votre Rapporteur

Au total, votre Rapporteur estime donc que le crédit d'impôt, quelle que soit sa forme, est un instrument **modérément efficace** pour accroître le **taux d'emploi**.

Peut-être serait-il préférable d'y voir un instrument de **redistribution sociale**. Il serait alors envisageable de remplacer la prime pour l'emploi par un dispositif plus redistributif.

Cela ne remet pas en cause l'utilité de la prime pour l'emploi comme instrument de **soutien de la consommation des ménages**, dont l'évolution sera déterminante pour la croissance en l'an 2001.

B. COMMENT REDUIRE LE NON-EMPLOI CHEZ LES PERSONNES DE PLUS DE 55 ANS ?

Dans le scénario démographique de l'Insee **le plus favorable** au taux d'activité des 15-24 ans et des 55-64 ans, le nombre d'actifs est accru en fin de période, par rapport au scénario de référence, de respectivement **900 000** et **800 000** personnes.

Ces chiffres sont **bien supérieurs** aux créations d'emplois que pourrait susciter la prime pour l'emploi (on l'a vu évaluées à 32 000 par MM. LAROQUE et SALANIE).

Dans le cas des **personnes de plus de 55 ans**, l'emploi pourrait être développé par la fin de la subvention des **préretraites** par les pouvoirs publics et une réforme du **mode de calcul des pensions** (qui induit aujourd'hui une taxation implicite de l'activité en fin de carrière).

Ce sujet pourrait faire l'objet d'une réflexion ultérieure.

ANNEXE N°1

**CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS OU CROISSANCE
POTENTIELLE PLUS FORTE : QUEL CHEMINEMENT VERS
LE PLEIN EMPLOI EN 2010 ?**

*(Etude réalisée par le Centre d'Observation Economique de la
Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris)*



janvier 2001

*CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS OU
CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE :
QUEL CHEMINEMENT VERS
LE PLEIN EMPLOI EN 2010 ?*

MARIE-CLAIRE MARCHESI

MURIEL NGUIFFO-BOYOM

Cette étude a été réalisée à la demande de la Division
des études macroéconomiques du Service des Etudes du
Sénat.



SOMMAIRE

CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS OU CROISSANCE POTENTIELLE
PLUS FORTE : QUEL CHEMINEMENT VERS LE PLEIN EMPLOI EN 2010 ?.... 84

I. SCÉNARIO I : UNE CROISSANCE PLUS RICHE EN
EMPLOIS 86

1. Le maintien d'une productivité du travail en croissance ralentie par rapport aux années 1980 accompagnée d'une baisse du NAIRU conduirait à des suppléments de croissance à moyen terme.....86

2. Les données démographiques : avantage ou contrainte ?91

2.1. Le ralentissement de la population en âge de travailler : une contrainte de croissance à long terme91

2.2. Les effets bénéfiques d'une hausse progressive du taux d'activité92

3. Deux scénarios de cheminement vers le plein emploi en 2010 en situation de croissance plus riche en emplois97

II. SCÉNARIO II : UNE CROISSANCE POTENTIELLE PLUS
FORTE 103

1. Une nouvelle dynamique de croissance basée sur le progrès technique104

2. Un scénario d'accumulation dynamique du capital 110

2.1. Des flux d'investissement plus abondants110

2.2. Une croissance soutenue du stock de capital qui permettrait d'accélérer la productivité globale113

2.3. La croissance soutenue du stock de capital comme réponse à la baisse de la population en âge de travailler ?.....116

3. Une croissance plus forte de l'emploi
potentiel 118

3.1. Les implications d'une baisse du NAIRU118

3.2. Le capital humain à l'origine d'une croissance potentielle plus forte121

4. Un scénario "à l'américaine" :
productivité globale des facteurs
accélérée et utilisation intensive du
travail 124

LISTE DES TABLEAUX

SCÉNARIO I – UNE CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS84	
Tableau 1	Baisse du rythme de croissance de la productivité apparente du travail et baisse du NAIRU90
Tableau 2	Baisse de la population en âge de travailler.....94
Tableau 3	Hausse progressive du taux d'activité.....95
Tableau 4	Baisse de la population en âge de travailler compensée par une hausse du taux d'activité sans variation du NAIRU.....96
Tableau 5	Scénario global I.1 A100
Tableau 6	Scénario global I.1 B avec ajustement plus ample du NAIRU101
Tableau 7	Scénario global I.2.....102
SCÉNARIO II – UNE CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE 103	
Tableau 8	Rythme accru du progrès technique – Croissance potentielle augmentée de 0,3 point par an108
Tableau 9	Croissance soutenue du stock de capital par des flux d'investissement plus importants.....112
Tableau 10	Croissance soutenue du stock de capital et rythme accru du progrès technique.....115
Tableau 11	Croissance soutenue du stock de capital par des flux d'investissement plus importants et baisse de la population active116
Tableau 12	Baisse d'un point du NAIRU imposée de façon exogène et maintenue sur 10 ans.....117
Tableau 13	Choc positif sur la population active (hausse de 0,25 point du rythme de progression de la population active à taux d'activité et productivité globale inchangée)122
Tableau 14	Choc positif sur la population active (hausse de 0,8 point du rythme de progression de la population active à taux d'activité et productivité globale inchangée)123

Tableau 15 Rythme accru du progrès technique et baisse du NAIURU.....125

**CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS OU CROISSANCE
POTENTIELLE PLUS FORTE :**

QUEL CHEMINEMENT VERS LE PLEIN EMPLOI EN 2010 ?

Aujourd'hui, la perspective du plein emploi en France est à nouveau devenue réaliste alors qu'il y a à peine quelques années la persistance du chômage en Europe constituait un point central dans toutes les analyses sur les faiblesses et les performances du système économique européen. Pourquoi ce retournement ? Plusieurs raisons sont à l'origine de ces nouvelles perspectives optimistes. La première est conjoncturelle : le rythme accéléré de la croissance économique en France et en Europe (et relativement plus au plan national) permet une décreue du chômage dit conjoncturel ce qui se traduit par une baisse significative du taux de chômage effectif. Bien que la question des fluctuations conjoncturelles et de leurs répercussions sur l'emploi soit importante car elle renvoie aux choix de politique économique appropriée à court terme (stimuler la demande plutôt que de favoriser l'offre sur le moyen terme ?) elle est, par définition insuffisante, pour aborder la problématique du plein emploi. Atteindre le plein emploi signifie que l'on puisse également résorber le chômage dit structurel. L'adoption de politiques économiques qui peuvent accompagner un tel mouvement est déterminante. C'est le cas en France avec, d'une part, une politique de baisse du coût du travail suivie depuis 1993 (particulièrement orientée vers une population de travailleurs non qualifiés constituant une part significative du chômage dit structurel) améliorant les conditions d'offre globale de l'économie et, d'autre part, la politique plus récente de baisse de la durée du travail qui, au moins provisoirement, permet des créations d'emploi plus amples. Cette composante politique constitue la seconde raison pour laquelle le plein emploi est envisageable aujourd'hui.

Enfin, la troisième cause à l'origine de perspectives favorables sur la réduction du chômage effectif se rapporte aux évolutions démographiques attendues pour la décennie en cours (les évolutions attendues pour la population active étant plus faibles, le chômage pourrait diminuer fortement pour un même volume d'emplois créés). Cependant, cette dernière raison, *a priori* favorable à la résorption du chômage, constitue un frein au développement de la croissance potentielle en France. Or, ce n'est qu'à travers une augmentation durable de l'offre potentielle, autorisant une croissance à moyen terme de l'économie française plus forte, que l'on pourra aussi maintenir durablement un chômage structurel (ou d'équilibre) à des niveaux faibles.

A ce stade, il est indispensable de clarifier le concept de plein emploi. La variété des définitions relatives à ce concept témoigne de la difficulté que peut

représenter son évaluation. Parle-t-on de taux de chômage naturel, de NAIRU, de taux de chômage d'équilibre ?

Ces différents concepts reflètent la diversité des analyses relatives au marché du travail mais font tous référence à une notion de seuil. La notion de NAIRU, en particulier, définit une limite au-delà de laquelle le cheminement autour du sentier de croissance peut être affecté par des pressions inflationnistes appelant dès lors des décisions de politique économique. Le taux de chômage naturel (tel que défini par Friedman et Phelps) serait plus proche de l'idée d'un chômage frictionnel qui persisterait dans le cas où tous les marchés satisferaient à l'équilibre de long terme. C'est celui vers lequel devrait tendre une économie utilisant ses facteurs de production de manière optimale (à rapprocher de la notion de croissance potentielle bien que cette dernière puisse également être circonscrite à la définition d'une limite déclenchant des décisions de politique économique, différente alors du concept de croissance de long terme). Les seuils sont, ici, de nature démographique ou bien relatifs à la formation et aux qualifications disponibles mais peuvent aussi relever d'un contenu plus institutionnel.

Dans l'étude que nous présentons, c'est le concept de NAIRU qui est retenu. Il intervient à la fois sur la boucle prix-salaires en ajustant l'indexation de ces derniers sur les prix en fonction de la tension existante sur le marché du travail (matérialisée par la convergence du chômage effectif vers le NAIRU) et sur la détermination du niveau du salaire (plus le taux de chômage approche le NAIRU, plus la pression à la hausse sur le niveau du salaire est forte).

La première partie de cette étude portant sur la croissance plus riche en emplois et le cheminement crédible vers le plein emploi à l'horizon de 2010 retient comme taux de chômage effectif à cette date un niveau de 5% qui pourrait être considéré comme le plein emploi. Nous envisageons, par conséquent, un cheminement progressif vers ce niveau, très proche du NAIRU estimé pour cette date. Pour y parvenir, il est supposé que des suppléments d'emploi résultent d'une tendance de la productivité apparente du travail qui se situerait sur le trend observé dans les années 1990 (par opposition à celui estimé pour les années 1980). Il apparaît néanmoins que les éléments favorables de la fin de la décennie 1990 ne peuvent être projetés à l'identique (effet de la mise en place des 35 heures, emplois jeunes mais aussi baisse massive des cotisations sociales employeurs).

Dans un second temps, nous nous intéressons à un scénario alternatif qui serait celui d'une croissance potentielle plus forte. A long terme, cette dernière devrait autoriser le maintien à des niveaux plus faibles du taux de chômage d'équilibre. Il n'est donc plus question de productivité ralentie. Au contraire, l'idée sous-jacente est celle d'un progrès de la productivité globale alimentant durablement la croissance. La seconde partie de cette étude propose, donc, de balayer les différents scénarios pouvant conduire à un sentier de croissance plus élevé.

I. Scénario I : une croissance plus riche en emplois

L'objet de cette première partie est de proposer un cheminement crédible à moyen terme vers le plein emploi dans un contexte de productivité ralentie permettant d'assurer un contenu en emplois de la croissance plus élevé. Les répercussions macro-économiques des projections démographiques communément admises pour la France sont également analysées. Celles-ci font état d'un ralentissement de la population en âge de travailler duquel pourrait découler, si aucune modification du taux d'activité n'intervient, un ralentissement de la population active. L'évaluation des conséquences d'une variation du taux d'activité est aussi proposée. Enfin, l'ensemble des hypothèses sont traitées conjointement pour aboutir à deux types de scénarios globaux.

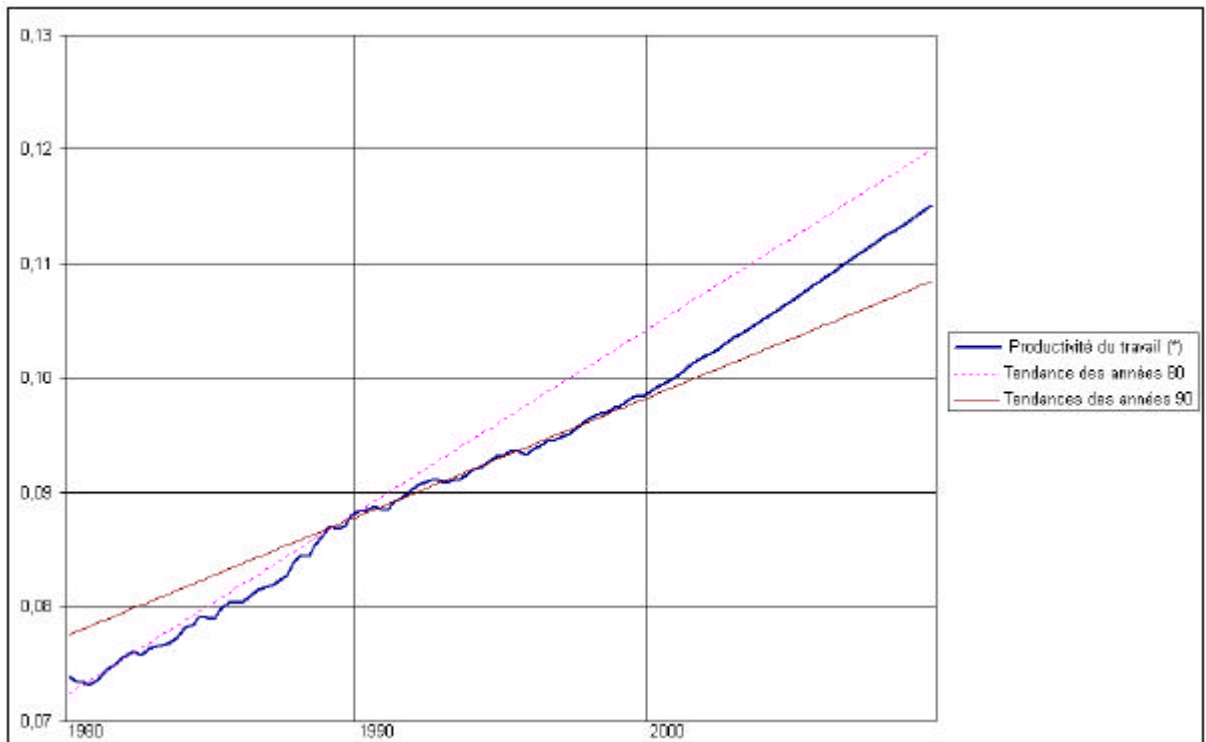
Ainsi, le premier **Scénario I.1)** retient l'idée d'une croissance plus riche en emplois avec une évolution ralentie de la population active qui conduit à résorber le chômage de trois points à l'horizon de 2010. Compte tenu du niveau actuel, le taux approcherait par conséquent un niveau de 5 % retenu actuellement comme un taux de chômage correspondant au plein emploi à cet horizon.

Dans le second scénario (**Scénario I.2)**, une action sur le taux d'activité est retenue. Dès lors, l'effet de long terme sur le taux de chômage est inférieur à celui du scénario I.1 (- **2.5 points** contre - 2.9 points) mais, en revanche, une dynamique de croissance plus favorable émerge avec un PIB potentiel plus élevé et des surplus de PIB effectif en fin de période qui n'existent pas dans le premier cas.

1. Le maintien d'une productivité du travail en croissance ralentie par rapport aux années 1980 accompagnée d'une baisse du NAIRU conduirait à des suppléments de croissance à moyen terme.

Le ralentissement du rythme de croissance de la productivité du travail qui est retenu dans ce scénario est déduit d'une estimation dans laquelle on prolonge le trend observé sur les années 1990. La fin de période et, notamment l'année 2000, doit cependant être considérée comme atypique compte tenu des effets concentrés dus à la mise en place des « 35 heures » (cf. graphique).

Productivité du travail
(Pib / Emploi total)



Source COE-OEF, calculs des auteurs

(*) Prévisions OEF 2000-2010 (mai 2000) pour le compte central

Dans cette première étape, il s'agit en fait de simuler les répercussions macro-économiques du ralentissement de la productivité des années 1990 (résultante de l'augmentation du contenu en emplois de la croissance) par rapport au rythme observé dans les années 1980. Les écarts entre les deux tendances sont par conséquent retenus pour évaluer les suppléments d'emploi générés par une telle configuration. Pour y parvenir, et dans un premier temps, les écarts sont donc imposés sur la productivité du travail et le PIB est maintenu inchangé.

Dans un second temps, ces suppléments d'emplois sont imposés comme hypothèse de base des simulations. L'objectif est, en effet, d'analyser les conséquences macro-économiques d'une amélioration soutenue du marché du travail à travers un enrichissement du contenu en emplois de la croissance. Les évolutions de la productivité du travail qui sont à l'origine de ces estimations ne sont fixées qu'*ex ante*. Compte tenu des variations attendues sur le PIB effectif, la trajectoire est supposée s'écarter de l'hypothèse de départ. Ainsi, les fluctuations de la productivité *ex post* peuvent intervenir spontanément dans la formation des salaires et l'infléchir dans le sens d'un maintien du partage de la valeur ajoutée.

A long terme, les surcroûts d'emploi ainsi obtenus conduisent à une **baisse significative du taux de chômage de l'ordre de deux points et demi** (par rapport à un scénario sans baisse du rythme de la productivité du travail).

Le **tableau I** présente les résultats d'une simulation intégrant les hypothèses relatives à la croissance de l'emploi mais aussi une trajectoire du NAIRU cohérente avec l'évolution de l'emploi effectif. A court terme, le NAIRU ne varie pas, le taux de chômage ne baissant que très marginalement et le « coin fiscal » restant inerte. A partir de la cinquième année, le retrait devient plus sensible mais les tensions nominales persistent sur le marché du travail car le taux de chômage effectif et le taux de chômage d'équilibre convergent. Ce n'est qu'à moyen terme, lorsque la baisse du NAIRU alimente la croissance de l'emploi potentiel et, dès lors celle du produit potentiel, qu'une détente sur les prix est possible malgré la poursuite de la baisse de la productivité du travail. Ces effets déflationnistes n'apparaissent qu'en raison du déplacement vers le bas du seuil d'indexation des salaires sur les prix dû à la variation du NAIRU. De surcroît, les tensions sur l'appareil productif sont réduites par l'élévation du potentiel de croissance. Ainsi, un scénario qui n'intégrerait pas cette baisse du NAIRU présenterait des tensions inflationnistes et salariales et conduirait *in fine* à des effets restrictifs sur l'activité. En effet, hormis les effets de prix, ce scénario présente un effet sur l'activité favorable puisque le PIB se situe en fin de période près d'un point au-dessus du niveau du compte de référence.

La baisse des coûts salariaux unitaires de production qu'autorise la baisse des salaires nominaux et ce, malgré le ralentissement des gains de productivité du travail, a pour conséquence de stimuler les exportations par des effets de compétitivité-prix alors que la consommation des ménages reste, quant à elle, bornée par des salaires réels en baisse. Ces derniers sont, bien entendu, indexés sur les variations des prix à la consommation mais leur variation ne serait pas aussi forte s'ils ne s'adaptaient pas aussi à la baisse de la productivité du travail sur le long terme.

Des conditions monétaires plus accommodantes à travers des baisses de taux d'intérêt sur les échéances courtes et longues favorisent le soutien de l'activité grâce, en particulier, à une amélioration du rendement du capital (la productivité du capital est en hausse et son coût en baisse).

Le solde public bénéficie clairement de l'amélioration enregistrée sur le plan de l'emploi par l'allègement des prestations sociales versées. En fin de période, les recettes fiscales contribuent également à la réduction du déficit grâce aux suppléments d'activité.

Les enseignements déduits de ce scénario de croissance plus riche en emplois sont les suivants :

(i) il apparaît crédible de prolonger un rythme ralenti de croissance de la productivité du travail et, ainsi, de maintenir une croissance plus riche en emplois à condition de bénéficier d'effets-prix adéquats. Ceux-ci doivent correspondre à un partage de la valeur ajoutée qui soit lui-même cohérent avec l'évolution de la productivité du travail et, donc, avec une formation des salaires sensible à celle-ci.

(ii) La baisse du taux de chômage d'équilibre qui peut accompagner celle du taux de chômage effectif - soit qu'elle résulte d'une politique de l'emploi permettant de réduire le chômage structurel, soit qu'elle ressorte de la configuration macro-économique d'ensemble (par exemple, une dynamique à l'américaine intégrant des gains de productivité, des baisses de prix et un stock de capital en croissance) - est également indispensable à l'apparition de ces effets-prix par deux voies :

- à court terme, par son influence sur la variation des salaires (effet Phillips),
- à moyen-long terme par l'élévation du produit potentiel de l'économie. L'existence d'un NAIRU élevé est une contrainte qui pèse sur l'emploi potentiel dans la fonction de production et limite, par conséquent, les effets positifs émanant de la croissance de la population active.

SCENARIO I - CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS
 BAISSSE DU RYTHME DE CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITE DU TRAVAIL
 BAISSSE DU NAIRU

FRANCE

Ecart s variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0	0	0	0	0,9
Consommation	0	0	0	0,1	0
Investissement privé non résidentiel	0	0	0	0	1,0
Exportations	0	0	-0,1	-0,3	1
Importations	0	0	0	-0,2	-1,1
Emploi -secteur privé	0	0,1	0,3	0,7	3,1
Taux de chômage (1)	0	-0,1	-0,2	-0,5	-2,3
NAIRU (1)	0	0	0	-0,4	-2,5
Produit potentiel	0	0,1	0,1	0,3	1,7
Stock de capital	0	0	0	0	0,1
Rapport capital-travail	0	-0,1	-0,2	-0,6	-2,3
Productivité apparente du capital	0	0	0,1	0,1	0,8
Productivité apparente du travail	0	-0,1	-0,3	-0,6	-1,6
Salaires nominaux	0	0	-0,1	0	-3,1
Coût unitaire du travail	0	0,1	0,2	0,6	-2,2
Prix à la consommation	0	0	0,1	-0,4	-1,9
Coin fiscal	0	0	0	-0,1	-0,3
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	0	0	0	-0,5
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0	0	-0,3
Balance courante (2)	0	0	0	0	0,6
Solde public (2)	0	0	0,1	0,3	1,4

(1) Ecart en points de PIB
 (2) Ecart en points de PIB
 (*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

2. Les données démographiques : avantage ou contrainte ?

Nous analysons dans cette section l'impact des tendances démographiques sur la résorption du chômage en distinguant deux éléments :

(i) les évolutions de la population qui, par nature, s'imposent à court-moyen terme au système économique,

(ii) les variations du taux d'activité qui peuvent résulter de décisions de politique économique et qui intègrent la dynamique prévalant sur le marché du travail. D'une part, plus l'emploi est dynamique, plus la population est incitée à se présenter sur le marché et à entrer dans la catégorie des actifs. D'autre part, l'évolution d'autres facteurs économiques, comme le niveau ou l'évolution des salaires réels par exemple, peuvent être incitatifs à l'entrée sur le marché.

Nous constaterons notamment que le ralentissement démographique n'est pas, contrairement à une première intuition basée sur la détermination mécanique du taux de chômage effectif, une solution viable pour atteindre le plein emploi car il limite le potentiel de croissance d'une économie (voir l'exemple américain versus le cas européen et, en section II, la simulation portant sur les conséquences de l'existence d'un écart significatif du rythme de croissance de la population active). *A contrario*, la hausse du taux d'activité soutiendrait la croissance de la population active et réduirait un handicap, devenu structurel pour l'économie française, celui du sous emploi (le taux d'emploi est faible en France, également par rapport à ses partenaires européens, et en baisse alors que dans le cas des Etats Unis ou des Pays Bas, il est en forte croissance).

2.1. Le ralentissement de la population en âge de travailler : une contrainte de croissance à long terme

Les hypothèses retenues dans le cadre de cette étude sont basées sur l'idée d'un ralentissement du rythme de progression de la population en âge de travailler qui irait en s'accroissant au cours de la décennie 2000 avec notamment une baisse à partir de 2006 (l'augmentation actuelle est de l'ordre de 150 000 par an, elle passerait à un peu plus de 100 000 par an de 2000 à 2005 puis se transformerait en une baisse à partir de 2006). Un premier choc sur le rythme de croissance est introduit en 2001, -0,2% par rapport au compte de référence puis le niveau est maintenu jusqu'en 2006. A cette date, un second choc plus important a lieu, -0,6% par rapport au niveau du compte de référence jusqu'à la fin de la période de simulation.

La simulation présentée dans le **tableau 2** est réalisée à taux d'activité constant. Par conséquent, les hypothèses introduites sur la population en âge de travailler se répercutent intégralement sur les évolutions de la population active. Ainsi, le taux de chômage est amené à baisser automatiquement. Or, ce retrait n'est pas aussi important que pourraient le faire penser les hypothèses retenues *a priori* car des effets restrictifs sur l'activité découlent du bouclage macro-économique. Ces derniers détériorent l'emploi et amoindrissent l'effet attendu sur le chômage.

Deux mécanismes peuvent être identifiés comme étant à l'origine du retrait du PIB :

- la baisse du niveau potentiel de production, résultante directe de celle de la population active, constitue la première cause de retrait du PIB effectif. Cette réduction du potentiel de production déplace le seuil de déclenchement des tensions inflationnistes vers le bas ;
- les enchaînements qui s'en suivent en matière de prix et de salaires constituent la seconde cause à l'origine des effets restrictifs. Dans un premier temps, la baisse du chômage provoque une légère tension sur les salaires nominaux qui se répercute sur la formation des prix à la consommation à court terme. Les coûts unitaires salariaux n'enregistrent qu'en partie cette pression car la productivité du travail n'est, tout d'abord, pas affectée. En revanche, à moyen terme, l'adaptation de l'emploi à la baisse du PIB est partielle. Dès lors cette phase du cycle de productivité conduit, à une évolution défavorable des coûts unitaires de production qui pénalise la compétitivité des entreprises. La contribution négative du commerce extérieur à la croissance renforce l'effet restrictif enregistré par le PIB. La réaction des autorités monétaires à ces pressions inflationnistes accentuée, à moyen terme, la contrainte que fait peser la baisse des anticipations de demande sur l'investissement des entreprises.

2.2. Les effets bénéfiques d'une hausse progressive du taux d'activité

Les dommages causés par un ralentissement démographique sur la croissance peuvent être diminués, voire annulés, par une politique économique qui redresserait le taux d'activité de la population en âge de travailler ou, plus spontanément, par une plus forte participation de cette population qui serait motivée par de meilleures perspectives sur le marché du travail.

Le **tableau 3** propose l'évaluation des répercussions d'une augmentation du taux d'activité imposée de façon exogène. Puis, nous prolongeons l'analyse en menant une estimation des effets composés d'une baisse de la population active et d'une hausse du taux d'activité afin d'obtenir des conséquences bénéfiques à la fois sur le plan de l'emploi et sur celui de l'activité. Ainsi, le **tableau 4** présente une simulation dans laquelle le taux de chômage ne baisse pas mais qui conserve, en revanche, une partie des effets stimulants de l'augmentation du taux d'activité.

La hausse du taux d'activité augmente le potentiel de croissance en dynamisant la population active. Cette augmentation du potentiel de croissance conjuguée, dans un premier temps, à un accroissement du taux de chômage conduit à une détente des salaires nominaux. L'indexation entre prix et salaires est ensuite quasi-unitaire. Cependant, l'augmentation de la productivité du travail permise par les surplus de PIB effectif et un ajustement partiel de l'emploi définissent un contexte dans lequel les coûts unitaires salariaux se rétractent avec une intensité supérieure à celle des prix (le rapport capital-travail évolue en faveur de l'emploi). Dès lors, cette évolution des coûts réels favorise la compétitivité-prix et, par conséquent, les exportations. L'élargissement des capacités de production constitue un facteur supplémentaire d'amélioration de la balance commerciale. Le solde public n'est pas affecté par la dégradation du taux de chômage car les recettes fiscales bénéficient des suppléments d'activité générés.

Le tableau 4 met en évidence la possibilité d'éviter les coûts, en termes de croissance à long terme, d'un ralentissement démographique si le taux d'activité est plus dynamique. De l'ampleur de l'augmentation de ce dernier dépendra la dégradation du taux de chômage. Ici, le taux de chômage ne varie pas à long terme et le PIB effectif se situe au-dessus de son niveau en fin de période (+ 0,3% en 2010). Les enchaînements désinflationnistes provoqués par l'augmentation du taux d'activité prévalent et permettent, à travers la réduction des coûts réels du travail, de stimuler l'activité.

SCENARIO I - CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS

TABLEAU 2

BAISSE DE LA POPULATION EN ÂGE DE TRAVAILLER
 (-0,2% en 2001 maintenue jusqu'en 2005 ; -0,6%
 maintenue jusqu'en 2010)

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0	0	-0,1	-0,2	-0,9
Consommation	0	0	0	-0,1	-0,4
Investissement privé non résidentiel	0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,9
Exportations	0	0	-0,1	-0,4	-2
Importations	0	0	0	-0,1	-0,7
Emploi -secteur privé	0	0	-0,1	-0,1	-0,5
Taux de chômage (1)	0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2
NAIRU (1)	0	0	0	0	0
Produit potentiel	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4
Stock de capital	0	0	0	0	-0,2
Rapport capital-travail	0	0	0	0	0,2
Productivité apparente du capital	0	0	-0,1	-0,1	-0,7
Productivité apparente du travail	0	0	-0,1	-0,1	-0,5
Salaires nominaux	0	0,3	0,1	0,5	3,3
Coût unitaire du travail	0	0,1	0,2	0,7	4,0
Prix à la consommation	0	0,1	0,2	0,5	3,2
Coin fiscal	0	0	-0,1	0	-0,5
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	0	0	0	0,3
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0	0	0,1
Balance courante (2)	0	0	0	0	-0,3
Solde public (2)	0	0	0	0	0

(1) Ecart en points de PIB
(2) Ecart en points de PIB
(*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

SCENARIO I - CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS

HAUSSE PROGRESSIVE DU TAUX D'ACTIVITÉ
 (+0,3 point de 2001 à 2005 puis +0,5 point jusqu'en
 2010) sans variation du NAIRU

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0	0,1	0,2	0,3	1,1
Consommation	0	0	0,1	0,2	0,5
Investissement privé non résidentiel	0	0,1	0,3	0,4	1,2
Exportations	0	0,1	0,2	0,6	2,7
Importations	0	-0,1	-0,1	0,1	1,0
Emploi -secteur privé	0	0	0,1	0,1	0,5
Taux de chômage (1)	0	0,3	0,3	0,2	0,3
NAIRU (1)	0	0	0	0	0
Produit potentiel	0	0,2	0,2	0,2	0,5
Stock de capital	0	0	0	0,1	0,3
Rapport capital-travail	0	0	-0,1	-0,1	-0,1
Productivité apparente du capital	0	0,1	0,1	0,3	0,9
Productivité apparente du travail	0	0,1	0,1	0,2	0,8
Salaires nominaux	0	-0,1	-0,3	-0,8	-3,8
Coût unitaire du travail	0	-0,1	-0,4	-1,1	-4,7
Prix à la consommation	0	-0,1	-0,3	-0,9	-3,8
Coin fiscal	0	-0,1	0	0,1	0,6
Taux d'activité (1)*	0	0,3	0,3	0,3	0,5
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0	0	-0,1
Balance courante (2)	0	0	0	0,1	0,4
Solde public (2)	0	-0,1	-0,1	0	0

(1) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

(2) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

SCENARIO I - CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS

BAISSE DE LA POPULATION EN ÂGE DE TRAVAILLER COMPENSÉE PAR UNE
HAUSSE DU TAUX D'ACTIVITÉ ** SANS VARIATION DU NAIRU

FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0	0	0,1	0,1	0,3
Consommation	0	0	0	0,1	0,2
Investissement privé non résidentiel	0	0,1	0,1	0,2	0,3
Exportations	0	0	0,1	0,3	0,9
Importations	0	0	0	0,1	0,4
Emploi -secteur privé	0	0	0	0,1	0,1
Taux de chômage (1)	0	0,1	0,1	0,1	0
NAIRU (1)	0	0	0	0	0
Produit potentiel	0	0,1	0,1	0,1	0,1
Stock de capital	0	0	0	0	0,1
Rapport capital-travail	0	0	0	0	0
Productivité apparente du capital	0	0	0,1	0,1	0,3
Productivité apparente du travail	0	0	0	0,1	0,3
Salaires nominaux	0	0	-0,1	-0,4	-1,3
Coût unitaire du travail	0	-0,1	-0,2	-0,5	-1,5
Prix à la consommation	0	-0,1	-0,2	-0,4	-1,3
Coin fiscal	0	0	0	0,1	0,2
Taux d'activité (1)*	0	0,3	0,3	0,3	0,5
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	0	0	0	-0,1
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0	0	0
Balance courante (2)	0	0	0	0	0,1
Solde public (2)	0	0	0	0	0

(1) Ecarts en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler (2) Ecarts en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

** Telles que définies dans les tableaux 2 et 3
Source : COE avec le modèle multinational OEF

3. Deux scénarios de cheminement vers le plein emploi en 2010 en situation de croissance plus riche en emplois

Nous présentons deux scénarios de cheminement vers le plein emploi en 2010 en supposant que le taux de chômage compatible avec le plein emploi serait proche de 5% à cette échéance. Les deux scénarios se différencient par les hypothèses démographiques qui sont intégrées et par la diminution du taux de chômage effectif constatée *in fine* :

- dans le **scénario I.1 (tableaux 5 et 6)**, le taux de chômage est en retrait de près de 3 points en 2010 par rapport au compte de référence et le ralentissement de la population active contribue en partie à cette diminution.
- dans le **scénario I.2 (tableau 7)**, le taux de chômage est en retrait de 2,5 points et une hypothèse de croissance du taux d'activité est introduite.

Dans les deux cas, la baisse du NAIRU accompagne la réduction du taux de chômage. Dans un premier temps, elle est imposée de façon identique dans les deux scénarios car les hypothèses sur l'évolution de la productivité sont, elles aussi, les mêmes *ex ante*. Cependant, compte tenu de la sensibilité de la formation des salaires et des prix au rapport entre le taux de chômage non inflationniste et le taux de chômage effectif, il est apparu intéressant de présenter une variante au scénario I.1 dans laquelle le NAIRU accuse une baisse plus importante en réponse au retrait lui même plus ample du taux de chômage (**scénario I.1 B** par rapport au **scénario I.1 A**).

Les deux scénarios (les scénarios I.1 A et scénario I.2, et plus encore le scénario I.1 A) se distinguent principalement par l'impact sur la croissance à long terme. Ainsi, le **scénario I.2**, intégrant une hausse du taux d'activité et, par répercussion, une hausse de la population active, **apparaît comme plus performant**. Les conclusions sont conformes à celles relevées précédemment dans la section 2.2.

Deux raisons principales expliquent cette différence entre les deux types de scénarios et, dès lors, l'avantage du scénario I.2 :

1) le PIB potentiel se trouve à un niveau plus élevé car l'emploi potentiel est lui aussi plus élevé du fait d'une population active plus dynamique (résultat de l'augmentation du taux d'activité). La croissance du stock de capital contribue également à ce résultat avec des flux d'investissement plus intensifs dans ce cas. Cependant, la productivité apparente du capital reste bien au-dessus du niveau du compte de référence et le rapport capital - travail est toujours favorable au facteur travail compte tenu des hypothèses imposées *a priori* sur le contenu en emplois de la croissance.

2) La boucle prix – salaires a un caractère désinflationniste favorisé par l'absence de tensions sur l'appareil productif (le PIB potentiel augmentant davantage que le PIB effectif) mais aussi par l'alignement des salaires nominaux sur le niveau de productivité du travail. Cette dernière est sur une tendance négative du fait de l'hypothèse imposée sur le contenu en emplois de la croissance. Sur le marché du travail, la réduction du taux de chômage est accompagnée par celle du NAIRU ce qui évite les tensions sur les salaires nominaux.

Le déclin du NAIRU est un élément important car il conditionne les résultats obtenus sur le plan de la désinflation. Il serait, en effet, possible d'envisager un scénario dans lequel le taux de chômage structurel ne pourrait être résorbé pour des raisons d'inadéquation de formations ou, sur un plan plus économique, par l'inadéquation, à un niveau de coût du travail donné, entre la demande de travail formulée par l'entreprise et l'offre faite par les salariés (d'où la légitimité d'une politique de l'emploi orientée vers la baisse du coût du travail non qualifié qui peut favoriser une telle convergence). Dans un tel scénario, les tensions inflationnistes, issues des pressions salariales qui émergeraient sur un marché du travail présentant des rigidités, viendraient détériorer les acquis observés sur les taux de croissance du PIB.

C'est ce que l'on constate dans le **scénario I.1 A** qui n'affiche pas de hausse du niveau du PIB effectif et présente un profil de PIB potentiel moins avantageux. La baisse de la population active contribue néanmoins à réduire de façon plus significative le taux de chômage. Les tensions qui se manifestent sur le marché du travail conduisent à des tensions salariales se diffusant, elles-mêmes, aux prix. La baisse de la productivité du travail accentue la pression sur les coûts unitaires ce qui explique en grande partie les retraits d'activité observés.

Il est clair que la dynamique des prix et des salaires est radicalement différente dans les deux scénarios (I.1 et I.2) et qu'elle s'explique, en grande partie, par la convergence plus marquée entre le taux de chômage et le NAIRU, dont les variations sont ici imposées dans des proportions identiques à celles des scénarios précédents. Si l'on suppose que ce rapport entre taux de chômage et NAIRU peut être transformé par une baisse plus accentuée du chômage d'équilibre (du fait d'une baisse, elle aussi, plus marquée du chômage effectif ou d'une baisse plus accusée du coin fiscal initié par des décisions de politique économique) alors la formation des salaires et des prix se déroule différemment, donnant lieu à des pressions d'un autre ordre. Cet ajustement est pris en compte dans le **scénario I.1 B** présenté dans le **tableau 6**. Ce dernier met en évidence l'importance du déplacement du seuil que constitue le NAIRU. Si l'on surmonte les contraintes structurelles liées à une forte baisse du taux de chômage d'équilibre, les pressions nominales sur la croissance sont amoindries et l'on obtient, contrairement au scénario I.1 A, des surplus d'activité à long terme. La consommation reste pénalisée par des salaires réels en diminution (c'est l'effet productivité). En revanche, les autres composantes de la croissance ont une contribution positive. Le produit potentiel enregistre directement l'amélioration de l'emploi potentiel découlant de la baisse du NAIRU. Quoiqu'il en soit ce

scénario garde des performances en termes de croissance à long terme inférieures à celles mises en évidence dans le scénario I.2.

La hausse du taux d'activité conserve, par conséquent, tout son intérêt dans un contexte d'évolution faible de la productivité du travail.

SCENARIO I - CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS

SCÉNARIO GLOBAL I.1 A

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4
Consommation	0	0	0	0	-0,4
Investissement privé non résidentiel	0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4
Exportations	0	-0,1	-0,2	-0,7	-2
Importations	0	0	0	-0,3	-2,3
Emploi -secteur privé	0	0,1	0,3	0,7	3,1
Taux de chômage (1)	0	-0,3	-0,4	-0,7	-2,9
NAIRU (1)	0	0	0	-0,4	-2,5
Produit potentiel	0	-0,1	-0,1	0,2	1,3
Stock de capital	0	0	0	0	-0,1
Rapport capital-travail	0	-0,1	-0,3	-0,6	-2,5
Productivité apparente du capital	0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Productivité apparente du travail	0	-0,1	-0,3	-0,8	-2,8
Salaires nominaux	0	0	0,1	0,5	1,3
Coût unitaire du travail	0	0,2	0,5	1,4	3,8
Prix à la consommation	0	0,1	0,3	1	2,7
Coin fiscal	0	0	0,1	-0,1	-0,9
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	0,1	0,1	0,1	0
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0	0,1	-0,1
Balance courante (2)	0	0	0	-0,1	0,2
Solde public (2)	0	0,1	0,1	0,3	1,9

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

SCENARIO I - CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS

SCÉNARIO GLOBAL I.1 B AVEC AJUSTEMENT PLUS AMPLE DU NAIRU

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0	-0,1	-0,1	-0,2	0,3
Consommation	0	0	0	0	-0,4
Investissement privé non résidentiel	0	-0,1	-0,2	-0,1	0,4
Exportations	0	-0,1	-0,2	-0,7	0
Importations	0	0	0	-0,3	-1,8
Emploi -secteur privé	0	0,1	0,3	0,7	3,1
Taux de chômage (1)	0	-0,3	-0,4	-0,7	-2,9
NAIRU (1)	0	0	0	-0,6	-2,9
Produit potentiel	0	-0,1	-0,1	0,3	1,6
Stock de capital	0	0	0	0	0
Rapport capital-travail	0	-0,1	-0,3	-0,6	-2,4
Productivité apparente du capital	0	-0,1	-0,2	-0,1	0,4
Productivité apparente du travail	0	-0,1	-0,6	-0,7	-2,1
Salaires nominaux	0	0	0,2	0,5	-1,8
Coût unitaire du travail	0	0,2	0,9	1,3	-0,4
Prix à la consommation	0	0,1	0,6	0,9	-0,5
Coin fiscal	0	0	0	-0,2	-0,5
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	0,1	0,1	0	-0,3
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0,1	0	-0,2
Balance courante (2)	0	0	0	-0,1	0,5
Solde public (2)	0	0,1	0,1	0,3	1,7

(1) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

(2) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

SCENARIO I - CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS

SCÉNARIO GLOBAL I.2

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0	0	0,1	0,1	1,4
Consommation	0	0	0,1	0,1	0,2
Investissement privé non résidentiel	0	0,1	0,1	0,2	1,5
Exportations	0	0	0	0	2,3
Importations	0	0	0	-0,1	-0,6
Emploi -secteur privé	0	0,1	0,3	0,7	3,1
Taux de chômage (1)	0	0,1	-0,1	-0,4	-2,2
NAIRU (1)	0	0	0	-0,4	-2,5
Produit potentiel	0	0,1	0,1	0,4	1,9
Stock de capital	0	0	0	0	0,2
Rapport capital-travail	0	-0,1	-0,2	-0,6	-2,2
Productivité apparente du capital	0	0	0,1	0,1	1,1
Productivité apparente du travail	0	-0,1	-0,2	-0,4	-1,1
Salaires nominaux	0	-0,1	-0,2	-0,5	-4,7
Coût unitaire du travail	0	0	0	-0,1	-4,3
Prix à la consommation	0	0	-0,1	-0,1	-3,7
Coin fiscal	0	0	0	0	0,1
Taux d'activité (1)*	0	0,3	0,3	0,5	0,5
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	0	0	-0,1	-0,6
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0	0	-0,3
Balance courante (2)	0	0	0	0	0,7
Solde public (2)	0	0	0,1	0,2	1,3

(1) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

(2) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

II. Scénario **II** : une croissance potentielle plus forte

L'objet de cette partie est de transposer au cas français le débat sur la « nouvelle économie » qui anime les analyses portant sur le développement rapide de l'économie américaine. L'optique est délibérément analytique dans le sens où elle cherche à mettre en évidence les différents ressorts qui pourraient entraîner l'économie française sur un sentier de croissance plus dynamique. Sans chercher à identifier une rupture similaire à celle qui a émergé récemment aux Etats Unis en matière de productivité globale, nous nous attachons plutôt à comparer les répercussions d'un tel choc technologique à celles qui découleraient d'une modification intervenant sur les facteurs de production. L'approche théorique de la croissance de long terme, appliqué à l'analyse de la croissance potentielle, discerne deux leviers permettant de modifier durablement le rythme de croissance d'une économie. Pour le premier, il s'agit effectivement du progrès technologique dont l'accélération permet la croissance plus vive de la productivité du travail ainsi que celle du capital. La croissance de la population active constitue le second facteur. L'accumulation du capital qui est, bien entendu, une source de croissance à court et moyen terme, est freinée, quant à elle, à un certain stade par les pertes de productivité du capital qui automatiquement dégradent la rentabilité de nouveaux investissements.

Concernant l'économie américaine, la question qui reste ouverte concerne l'alternative suivante : assiste-t-on à un changement temporaire du rythme de croissance qui conduit à modifier durablement le niveau du PIB potentiel américain ou bien est-on entré dans un nouveau régime de croissance avec le maintien d'un rythme de croissance potentielle plus fort ?

Dans le premier cas le niveau du produit potentiel s'élève mais son taux de croissance ne s'accroît que transitoirement. Il s'ensuit un retour aux taux observés avant le choc, de telle sorte que le PIB potentiel se situe à un niveau supérieur au scénario de référence mais progresse, à terme, sur sa tendance passée. Cette amélioration du niveau potentiel de production peut être consécutive à un choc d'offre, caractérisé par une utilisation plus intensive d'un facteur de production ou par l'élévation du niveau de progrès technique (« saut technologique »). Une fois les nouvelles techniques de production intégrées au stock de capital, le gain de croissance disparaît.

Dans le second cas, il s'agit d'une élévation durable de la croissance potentielle. Par conséquent, le niveau du produit potentiel se situe durablement au-dessus de celui du compte de référence avec des écarts croissants dans le temps. Une telle configuration peut se produire lorsque le progrès technique évolue sur une tendance supérieure à celle de la situation de référence. L'accélération de la productivité globale ainsi obtenue est à l'origine des surplus de croissance qui ne peuvent s'expliquer par les suppléments de facteurs de production.

A titre illustratif, nous présentons dans les **tableaux 8.A** les résultats de deux simulations correspondant aux deux cas de figure évoqués ci-dessus. Dans les deux cas, une augmentation de 0,3 point du niveau du produit potentiel par rapport au scénario de référence est imposée la première année et le taux de croissance du PIB potentiel est, lui-même, pour cette année, supérieur de 0,3 point à celui du compte central. En revanche, par la suite, des écarts constants

sont observés dans le premier cas alors qu'ils sont croissants dans le second. Les dynamiques sont donc totalement différentes, l'accélération du progrès technique et l'élévation durable du rythme de croissance potentielle envisagée dans le second scénario stimulent l'ensemble des composantes de l'économie. A moyen terme, des suppléments en volume significatifs apparaissent, accompagnés d'effets déflationnistes marqués.

Bien que le concept de « nouvelle économie », lié naturellement à l'émergence et à la diffusion des NTIC, reste encore à préciser, on s'accorde à penser (voir FMI, World Economic Outlook, octobre 2000) qu'il est possible de l'identifier sur le plan macroéconomique à partir de plusieurs caractéristiques :

(i) la hausse du taux de croissance de la productivité consécutive à l'investissement intensif réalisé en NTIC ;

(ii) l'accélération de la productivité globale liée à la diffusion massive des NTIC à l'ensemble des secteurs de l'économie ;

(iii) l'augmentation de l'utilisation d'un facteur de production, que peut traduire, par exemple, une baisse du NAIRU.

Nous proposons dans le cadre de cette étude d'aborder successivement ces trois caractéristiques pour en analyser les ressorts macro-économiques. Nous nous concentrons, par conséquent, sur les origines d'une croissance potentielle plus forte (le second cas évoqué ci-dessus) et présentons différents scénarios qui permettent d'aboutir à ce résultat. Nous nous intéressons donc alternativement à chacune des composantes de la croissance potentielle ; productivité globale, stock de capital et emploi potentiel [cf. encadré].

1. Une nouvelle dynamique de croissance basée sur le progrès technique

Dans le second scénario évoqué ci-dessus (**tableau 8.B**), le rythme accru du progrès technique par rapport aux décennies précédentes permet à l'économie française d'aborder un nouveau régime de croissance.

Cette simulation porte sur une hausse de 0,3 point du rythme de croissance de la productivité globale sur l'ensemble de la période de simulation et sans modification

ex ante des quantités relatives des différents facteurs de production. Cette accélération de la productivité globale se répercute intégralement sur le rythme de croissance du produit potentiel. A l'horizon des dix années de simulation, les effets bénéfiques sur le niveau du produit potentiel sont de 3,3 points. Cet élargissement des capacités d'offre de l'économie permet de repousser le seuil de déclenchement des pressions inflationnistes. Ce relâchement des tensions sur l'appareil productif, mesurées dans le cas présent par l'écart entre le produit potentiel et le PIB, contribue par conséquent à l'apparition de surplus d'activité prioritairement à travers des effets de prix mais aussi par des effets de volume concrétisés par la réorientation de la demande vers la production nationale.

Croissance potentielle et facteurs de production dans le modèle OEF

Dans le modèle OEF, le niveau de production potentielle, correspondant à l'utilisation des facteurs de production compatible avec une inflation stable (capital physique en place à court ou moyen terme et emploi potentiel déterminé au niveau du NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment)), est déterminé à partir d'une fonction de production de type Cobb-Douglas à rendements constants et progrès technique neutre. La formalisation retenue est la suivante :

$$Y^* = \text{PROD} \times (L_n)^\alpha \times (K)^{1-\alpha}$$

où Y^* représente la production potentielle, K le stock de capital, L_n le niveau d'emploi potentiel et PROD la productivité globale des facteurs mesurant ce que la seule croissance des facteurs de production ne peut expliquer. Sous l'hypothèse de marchés concurrentiels, les paramètres α et $(1 - \alpha)$ représentent les parts respectives des salaires et des profits dans la valeur ajoutée. Dans le modèle OEF, α vaut 0,65.

Le taux de croissance potentielle de l'économie est alors donné par :

$$\Delta \ln(Y^*_t) = \Delta \ln(\text{PROD}_t) + 0,35 \Delta \ln(K_t) + 0,65 \Delta \ln(L_{nt})$$

où $\Delta \ln(X_t) = (X_t - X_{t-1}) / X_{t-1}$.

Le taux de croissance de la productivité globale des facteurs peut s'écrire comme une moyenne pondérée des évolutions de la productivité apparente du travail et de celle du capital :

$$\Delta \ln(\text{PROD}_t) = 0,35 \Delta \ln(Y_t / K_t) + 0,65 \Delta \ln(Y_t / L_{nt})$$

L'emploi au niveau du NAIRU (L_n)

Dans le modèle OEF, l'emploi potentiel, L_n , est défini au niveau du NAIRU. Il est formalisé comme suit :

$$L_n = ((1 - \text{NAIRU}) / 100) \times L_s$$

où L_s est l'offre de travail, résultant de l'application d'un taux de participation, lui-même fonction croissante du salaire réel, à la population active. Le NAIRU est lui fonction du « coin fiscal ».

Le stock de capital (K)

Le stock de capital à l'instant t est égal au flux d'investissement en t et au stock de capital en $(t-1)$ corrigé du déclassement du matériel obsolète, soit :

$$K_t = (1 - \delta) \times K_{t-1} + I_t$$

avec K_t le stock de capital au trimestre t , I_t l'investissement au trimestre t et δ le taux de déclassement du capital. Le taux de croissance du stock de capital peut alors s'écrire :

$$\Delta \ln(K_t) = -\delta + (I_t / K_{t-1})$$

où (I_t / K_{t-1}) est le taux d'accumulation du capital. Ce dernier peut être aussi décomposé tel que :

$$(I_t / K_{t-1}) = (I_t / Y_t) \times (Y_t / K_{t-1})$$

Le taux de croissance du stock de capital dépend donc, à la fois, de la part de l'investissement dans le PIB (I_t / Y_t) et de la productivité apparente du capital (Y_t / K_{t-1}).

La productivité globale des facteurs

Elle est souvent approchée par une tendance représentant l'évolution du progrès technique. Dans le modèle OEF, elle est formalisée comme suit :

$$\text{PROD} = \exp[0,00206T - 2,9834]$$

où T est un trend prenant la valeur 1 au premier trimestre 1973.

Techniquement, un choc transitoire sur le taux de croissance potentielle de l'économie peut être concrétisé par l'ajout d'une constante à cette équation. Un choc durable sur le taux de croissance potentielle est réalisé en modifiant le coefficient du trend T à la date correspondante.

Le progrès technique permet une augmentation de la productivité apparente de chacun des facteurs de production. Ainsi, dès la première année le PIB est en augmentation par rapport au compte central, sous l'effet notamment des exportations et des flux d'investissement. Ces derniers alimentent à moyen terme le stock de capital. L'emploi étant relativement inerte, le capital par tête s'accroît favorisant la productivité apparente du travail. La dynamique désinflationniste à l'œuvre dont l'origine est l'augmentation du niveau potentiel de production se diffuse à tous les stades de formation des prix puis à celui des salaires nominaux. Ces derniers connaissent néanmoins une décélération moins marquée car ils sont soutenus en parallèle par la croissance de la productivité. Le revenu réel des ménages de même que leurs encaisses réelles sont donc en hausse par rapport au scénario de référence ce qui contribue à faire évoluer positivement la consommation. Par ailleurs, la désinflation autorisée par les gains de productivité se traduit par une diminution des coûts salariaux unitaires qui, en améliorant les performances en matière de compétitivité, favorisent le développement rapide des exportations.

La réponse de la Banque Centrale à ce contexte de désinflation se traduit par une détente du taux d'intérêt nominal de court terme sur l'ensemble de la période en réponse aux effets de prix, eux aussi, persistants. Cette détente touche par répercussion les échéances de long terme. Cette dimension financière, bien que marginale par rapport à celle majeure liée à l'augmentation du potentiel de production, apporte néanmoins une contribution positive à l'activité. Le taux de change réagit aux baisses de taux d'intérêt par une dépréciation nominale qui accentue les gains de compétitivité acquis par la variation des coûts unitaires.

A ce stade, il est utile de préciser qu'un scénario dans lequel la France ne serait pas le seul pays à entrer en « nouvelle économie » aboutirait à un résultat différent. Il est, en effet, naturel de penser que les principaux partenaires de l'économie française suivent la même « mutation ». Dès lors, la croissance nationale ne pourrait être alimentée au premier plan par les contributions du commerce extérieur. En revanche, une dynamique de croissance plus forte, orientant favorablement la demande mondiale ou européenne, se traduirait par des effets-volume significatifs qui pourraient compenser au moins en partie les effets de prix.

En conclusion, l'accélération du rythme du progrès technique permet d'accéder à une croissance potentielle plus forte, des surplus de croissance effective et la modération significative de l'inflation. En revanche, les effets bénéfiques pour l'emploi sont limités.

SCENARIO II - CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE

HAUSSE DU NIVEAU DU PROGRES TECHNIQUE

(+0,3 % en 2001 maintenue jusqu'en 2010)

FRANCE

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
Consommation	0	0	0,1	0,2	0,2
Investissement privé non résidentiel	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Emploi -secteur privé	0	0	0	0	0
Produit potentiel	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Stock de capital	0	0	0	0,1	0,1
Productivité apparente du capital	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Productivité apparente du travail	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
Salaires nominaux	0	-0,1	-0,1	-0,4	-0,9
Prix à la consommation	-0,1	-0,3	-0,3	-0,6	-1,1

Source : COE avec le modèle multinational OEF

ACCÉLÉRATION DU PROGRÈS TECHNIQUE

(Hausse de 0,3 point du rythme de croissance du progrès technique maintenue sur 10 ans)

FRANCE

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,1	0,2	0,4	0,9	2,9
Consommation	0	0,1	0,2	0,5	1,7
Investissement privé non résidentiel	0,1	0,4	0,6	1,1	2,7
Emploi -secteur privé	0	0	0,1	0,1	0,2
Produit potentiel	0,3	0,6	0,9	1,6	3,3
Stock de capital	0	0	0,1	0,2	0,6
Productivité apparente du capital	0,1	0,2	0,4	0,8	2,3

Productivité apparente du travail	0,1	0,2	0,4	0,9	2,8
Salaires nominaux	0	-0,1	-0,2	-0,8	-4
Prix à la consommation	-0,1	-0,4	-0,7	-1,8	-6,3

Source : COE avec le modèle multinational OEF

SCENARIO II - CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE

RYTHME ACCRU DU PROGRÈS TECHNIQUE - CROISSANCE POTENTIELLE
AUGMENTEE DE 0,3 POINT PAR AN

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,1	0,2	0,4	0,9	2,9
Consommation	0	0,1	0,2	0,5	1,7
Investissement privé non résidentiel	0,1	0,4	0,6	1,1	2,7
Exportations	0,1	0,2	0,4	1,1	4,2
Importations	-0,1	-0,3	-0,4	-0,6	0,1
Emploi -secteur privé	0	0	0,1	0,1	0,2
Taux de chômage (1)	0	0	0	0	-0,1
NAIRU (1)	0	0	0	0	0
Produit potentiel	0,3	0,6	0,9	1,6	3,3
Stock de capital	0	0	0,1	0,2	0,6
Rapport capital-travail	0	0	0	0,1	0,5
Productivité apparente du capital	0,1	0,2	0,4	0,8	2,3
Productivité apparente du travail	0,1	0,2	0,4	0,9	2,8
Salaires nominaux	0	-0,1	-0,2	-0,8	-4
Coût unitaire du travail	-0,1	-0,3	-0,7	-1,9	-7,2
Prix à la consommation	-0,1	-0,4	-0,7	-1,8	-6,3
Coin fiscal	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,4
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,8
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4
Balance courante (2)	0	0,1	0,1	0,3	1
Solde public (2)	0	0	0,1	0,2	0,5

(1) Ecart en points de PIB (*) (2) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

2. Un scénario d'accumulation dynamique du capital

2.1. Des flux d'investissement plus abondants

Ce scénario suppose que l'accumulation plus rapide du capital à travers des flux d'investissement plus abondants est l'origine principale d'une croissance plus forte du produit potentiel.

L'hypothèse retenue est celle d'une augmentation de cinq points du taux de croissance annuel de l'investissement des entreprises au cours des quatre premières années de la simulation. Il en résulte un accroissement durable du niveau de l'investissement de l'ordre de 20 points au terme de cinq années. Ce niveau est ensuite maintenu sur les cinq années restantes. L'objectif est, ici, d'analyser les conséquences d'une dynamique de l'investissement des entreprises comparable à celle observée aux Etats-Unis durant la seconde moitié de la décennie 1990.

La croissance du stock de capital qui résulte du développement rapide des flux d'investissement contribue à relever le niveau du PIB potentiel de même que sa croissance. Bien que le rapport capital – travail soit naturellement favorisé par cette évolution, l'emploi dans le secteur privé bénéficie néanmoins des surplus d'activité générés par la croissance de l'investissement. La productivité apparente du travail est soutenue en permanence par l'augmentation du capital par tête ce qui contribue à opérer une pression à la hausse sur les salaires nominaux. Cette dernière est renforcée par l'amélioration observée sur le marché du travail. La productivité apparente du capital se situe en revanche dès la troisième année en retrait par rapport à la situation de référence compte tenu des évolutions plus marquées de l'investissement par rapport à celles du PIB effectif. Ce ralentissement freine alors en retour la croissance du stock de capital.

Par conséquent, à moyen terme, la contribution du stock de capital à la croissance potentielle s'atténue tandis que les flux d'investissement accroissent vivement la demande opérant ainsi une pression sur les prix. Une spirale inflationniste se dessine alors malgré les progrès enregistrés sur la productivité du travail et la quasi-stabilité des coûts unitaires réels du travail. Les salaires nominaux évoluent plus rapidement que les prix à la consommation ce qui soutient la consommation des ménages et par répercussion la croissance du PIB.

Néanmoins, en termes nominaux et relativement à ses partenaires, les coûts unitaires de production du pays connaissent une évolution défavorable aux exportations. En parallèle, et pour les mêmes raisons, la quantité de biens importés

se situe au-dessus de son niveau de référence. Au total, la balance courante connaît une dégradation continue.

A l'inverse du scénario précédent, le contexte inflationniste pousse la Banque Centrale à opter pour une politique restrictive sur l'ensemble de la période. Le taux d'intérêt de court terme augmente, par conséquent, en moyenne de 40 points de base les cinq premières années puis de 70 points de base environ sur la fin de la décennie.

TABLEAU 9

SCENARIO II - CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE

CROISSANCE SOUTENUE DU STOCK DE CAPITAL PAR DES FLUX
D'INVESTISSEMENT PLUS IMPORTANTS(Hausse de 5 points du rythme de croissance de l'investissement sur 4
ans puis maintien du niveau jusqu'en 2010)

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,4	0,9	1,3	1,9	2
Consommation	0,1	0,2	0,4	1	1,9
Investissement privé non résidentiel	5	10	15	20	20
Exportations	0,1	0,1	0	-0,7	-3
Importations	1,2	2,4	3,5	4,1	2,4
Emploi -secteur privé	0,1	0,3	0,4	0,5	0,2
Taux de chômage (1)	0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1
NAIRU (1)	0	0	0	0	0
Produit potentiel	0,1	0,2	0,5	1,2	2,9
Stock de capital	0,2	0,7	1,4	3,6	8,1
Rapport capital-travail	0,1	0,5	1,1	3,2	7,9
Productivité apparente du capital	0,2	0,2	-0,1	-1,6	-5,6
Productivité apparente du travail	0,3	0,7	1	1,5	1,8
Salaires nominaux	0,1	0,5	1,1	3	8,4
Coût unitaire du travail	-0,1	0	0,2	1,6	5,8
Prix à la consommation	0	0,2	0,5	1,7	5,5
Coin fiscal	0,1	0,3	0,4	0,2	-0,8
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0,1
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0,1	0,3	0,4	0,5	0,8
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4
Balance courante (2)	-0,3	-0,6	-1	-1,6	-2,5
Solde public (2)	0,1	0,3	0,5	0,8	1,5

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

A ce niveau, il convient d'affiner l'analyse par la conjonction d'hypothèses complémentaires. Tout d'abord, et par analogie avec le cas américain, il paraît pertinent de vouloir conjuguer l'hypothèse d'une croissance rapide du stock de capital à celle d'une augmentation de la productivité globale des facteurs qui lui serait liée.

Dans un second temps, et pour rebondir sur la problématique envisagée dans la première section de cette étude, il est possible d'envisager cette croissance soutenue du stock de capital comme un moyen de contrer les conséquences d'un ralentissement démographique affectant la croissance de la population active. Par conséquent, nous présentons ci-dessous un scénario conjuguant les hypothèses exposées lors de la section précédente concernant l'évolution de la population en âge de travailler et celles relatives à la croissance soutenue du stock de capital.

2.2. Une croissance soutenue du stock de capital qui permettrait d'accroître la productivité globale

Ce scénario (**tableau 10**) cumule les effets des deux chocs présentés précédemment. L'investissement massif des entreprises conduit à une croissance soutenue du stock de capital ce qui permet l'accélération de la productivité globale et de la croissance potentielle, tandis que le taux de croissance du PIB effectif est rehaussé à travers les mécanismes du multiplicateur et de l'accélérateur.

Cette simulation peut être considérée comme l'illustration d'un contexte dans lequel la diffusion massive des NTIC permet l'accélération de la productivité globale de l'économie. Les effets observés à court et long termes sont en partie conformes à ce qui peut être observé dans le cas américain à l'exception des effets sur le chômage et le NAIRU qui restent ici très limités. En effet :

(i) le PIB évolue avec un rythme de croissance nettement supérieur à celui du compte de référence ;

(ii) l'utilisation du facteur travail s'intensifie comme en témoignent les évolutions du taux d'emploi (défini par le rapport de l'emploi total sur la population en âge de travailler) et de l'emploi dans le secteur privé. A moyen et long termes, l'emploi se stabilise à un niveau de 0,6 point supérieur à celui du scénario de référence tandis que le taux d'emploi progresse de 0,3 point ;

(iii) la productivité apparente du travail est renforcée durant les dix années grâce à la progression du capital par tête ;

(iv) le chômage enregistre un ralentissement ;

(v) le contexte est désinflationniste et favorise à terme une politique monétaire accommodante.

Ce scénario se distingue du précédent par l'absence de tensions inflationnistes. Malgré la pression opérée par la demande, les prix diminuent légèrement les cinq premières années grâce aux gains de productivité qui alimentent la croissance potentielle. A partir de la quatrième année, les tensions entre PIB effectif et potentiel se réduisent du fait de l'arrêt imposé à la progression de l'investissement alors que le progrès technique continue quant à lui à soutenir la croissance potentielle. Les prix accentuent alors leur décrue transmettant ce mouvement aux salaires nominaux. Ces derniers restent néanmoins sur une trajectoire positive en accord avec la progression de la productivité du travail. Les salaires réels en hausse stimulent la consommation dont la contribution aux surplus d'activité continue de croître.

SCENARIO II - CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE

CROISSANCE SOUTENUE DU STOCK DE CAPITAL ET RYTHME ACCRU DU
PROGRÈS TECHNIQUE

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,5	1,1	1,7	2,8	5,1
Consommation	0,1	0,3	0,6	1,5	3,5
Investissement privé non résidentiel	5	10	15	20	20
Exportations	0,2	0,3	0,4	0,4	2,6
Importations	1	2	2,9	3,2	2,1
Emploi -secteur privé	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6
Taux de chômage (1)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
NAIRU (1)	0	0	0	-0,2	-0,3
Produit potentiel	0,4	0,8	1,4	2,9	6,1
Stock de capital	0,2	0,7	1,4	3,6	8,1
Rapport capital-travail	0,1	0,4	1,1	3,1	7,6
Productivité apparente du capital	0,3	0,4	0,3	-0,8	-2,8
Productivité apparente du travail	0,4	0,8	1,4	2,3	4,6
Salaires nominaux	0,1	0,5	0,9	2	1,2
Coût unitaire du travail	-0,2	-0,3	-0,5	-0,5	-4,6
Prix à la consommation	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-3,5
Coin fiscal	0	0,1	0,2	0,1	-0,1
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0,1
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	0,1	0,2	0,1	-0,3
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0,1	0,1	0,1	-0,1
Balance courante (2)	-0,2	-0,5	-0,8	-1,1	-0,7
Solde public (2)	0,1	0,3	0,6	1	1,8

(1) Ecart en points (2) Ecart en
points de PIB (*) Population active/Population en
âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

2.3. La croissance soutenue du stock de capital comme réponse à une baisse de la population en âge de travailler ?

La simulation concernant le ralentissement de la population en âge de travailler présentée dans la section précédente (tableau 2) met en évidence la baisse du chômage qui résulte d'une telle tendance mais aussi celle du produit potentiel associée à une perte de ressources en hommes.

Dans la simulation présentée dans le **tableau 11**, nous cherchons à compenser cette perte par des gains en capital. A court terme, l'accélération de l'investissement permet, en effet, celle de la productivité apparente du travail (à travers le capital par tête) tout en favorisant l'emploi dans le secteur privé, sensible à l'augmentation de l'activité. Ces deux phénomènes associés opèrent une pression sur les salaires nominaux dès la première année. L'activité sur les cinq premières années bénéficie à plein de la dynamique imposée à l'investissement.

A moyen terme, les suppléments de croissance se tarissent tandis que le PIB potentiel poursuit son évolution. Les répercussions positives qui ressortent de l'accumulation dynamique du capital dominant, néanmoins, les effets restrictifs dus à la diminution de la population active. A long terme, des tensions inflationnistes importantes se précisent résultant de l'impact défavorable de l'évolution de la population en âge de travailler et de la stabilisation du stock de capital sur la croissance potentielle. Ces pressions inflationnistes constituent un inconvénient majeur car elles se traduisent, à terme, par des pertes d'emploi, annulant les bienfaits de la dynamique de première période.

La modification des hypothèses sur la progression de l'investissement pourrait modifier le profil du PIB à condition d'accepter qu'une augmentation plus intense et plus longue soit crédible alors que la productivité du capital chute dès la troisième année.

SCENARIO II - CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE

CROISSANCE SOUTENUE DU STOCK DE CAPITAL PAR DES FLUX
D'INVESTISSEMENT PLUS IMPORTANTS ET BAISSSE DE LA POPULATION
ACTIVE**

FRANCE

Ecart s variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,4	0,8	1,3	1,7	1,1
Consommation	0,1	0,2	0,4	0,9	1,6
Investissement privé non résidentiel	5	10	15	20	20
Exportations	0,1	0,1	-0,1	-1	-5,4
Importations	1,2	2,4	3,6	4,1	1,8
Emploi -secteur privé	0,1	0,3	0,3	0,4	-0,3
Taux de chômage (1)	0	-0,3	-0,4	-0,4	-0,2
NAIRU (1)	0	0	0	0	-0,1
Produit potentiel	0,1	0,1	0,3	1,1	2,5
Stock de capital	0,2	0,7	1,4	3,6	8,1
Rapport capital-travail	0,1	0,5	1,2	3,3	8,4
Productivité apparente du capital	0,2	0,2	-0,2	-1,8	-6,5
Productivité apparente du travail	0,3	0,6	1	1,4	1,4
Salaires nominaux	0,1	0,6	1,3	3,6	13
Coût unitaire du travail	-0,1	0,1	0,7	2,4	11,1
Prix à la consommation	0	0,3	0,7	2,3	9,7
Coin fiscal	0,1	0,3	0,4	0,2	-1,4
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0,1
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0,1	0,3	0,5	0,6	1,3
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0,1	0,2	0,3	0,4	0,6
Balance courante (2)	-0,3	-0,6	-1	-1,6	-3,2
Solde public (2)	0,1	0,3	0,5	0,9	1,7

(1) Ecart s en points (2) Ecart s en
points de PIB (*) Population active/Population en
âge de travailler

** Telle que définie dans le tableau 2

Source : COE avec le modèle multinational OEF

3. Une croissance plus forte de l'emploi potentiel

Dans une optique de long terme, la croissance potentielle est fonction de la variation de l'emploi potentiel. Celui-ci dérive de l'offre de travail qui résulte elle-même des évolutions démographiques et du taux d'activité. Par ailleurs, l'emploi potentiel peut être limité par certaines caractéristiques propres au marché du travail (rigidités institutionnelles, inadéquation entre l'offre et la demande par qualification, fiscalité, etc...). Cette limite est représentée par le concept de NAIRU ou de taux de chômage d'équilibre et symbolise le seuil en dessous duquel certaines tensions (prioritairement inflationnistes) se manifestent, appelant des décisions de politique économique, notamment sur le plan monétaire. Nous proposons d'analyser dans la section suivante les impacts macro-économiques d'une baisse du NAIRU (**tableau 12**) puis ceux d'une augmentation de la population active (**tableaux 13 et 14**).

3.1. Les implications d'une baisse du NAIRU

La chute du taux de chômage américain à des niveaux extrêmement faibles sans que pour autant l'on assiste à l'émergence de tensions inflationnistes majeures, a conduit les économistes à reconsidérer l'évaluation du NAIRU à la baisse. Ainsi, cette révision a consisté à admettre que le seuil de déclenchement des pressions inflationnistes appelant des décisions de politique monétaire s'était déplacé vers le bas.

Dans un premier temps, nous proposons d'étudier les impacts macro-économiques d'une baisse du NAIRU en France imposée de façon exogène (une baisse d'un point du Nairu maintenue sur 10 ans) mais qui s'expliquerait par la transformation de l'arbitrage inflation-chômage résultant du nouveau régime de croissance au cœur duquel se trouve le développement du progrès technique soutenu par les NTIC.

La baisse du NAIRU se répercute intégralement sur le niveau de l'emploi potentiel qui lui-même alimente directement la croissance potentielle (le produit potentiel se situe alors 0,7 point au-dessus du niveau du compte de référence ce qui correspond à la part occupée par le facteur travail dans la fonction de production ou dans la valeur ajoutée). Cette baisse est liée intrinsèquement à l'apparition d'un contexte désinflationniste.

Le NAIRU joue un rôle fondamental au niveau de la boucle prix – salaire dans le modèle OEF. A court terme, il pondère l'indexation des salaires sur les prix en intervenant dans le degré d'ajustement des salaires nominaux aux prix à la consommation. Ainsi, l'indexation parfaite des salaires sur les prix ne se fait qu'à moyen terme. A plus long terme, le rapport entre le taux de chômage effectif et le

NAIRU participe à la détermination du niveau de salaire dans la cible de long terme*.

La baisse du NAIRU réduit, par construction, les tensions salariales qui se manifestent sur le marché du travail. Les salaires nominaux baissent régulièrement et entraînent une diminution des coûts de production qui se répercute sur le niveau général des prix. Les tensions sur les prix sont également réduites par l'accroissement de l'écart de production. Les gains de productivité accentuent l'effet déflationniste sur les coûts unitaires salariaux. La réduction du coût du travail est bénéfique pour l'emploi. Elle génère également des gains de compétitivité, ce qui stimule les exportations. Enfin, l'ajustement progressif et partiel, dans un premier temps, des salaires nominaux aux prix permet des évolutions de salaires réels qui soutiennent la consommation.

Les autorités monétaires réagissent à cette spirale déflationniste en abaissant les taux directeurs. La diminution du taux nominal à court terme européen se transmet aux taux longs nominaux et encourage l'investissement privé non résidentiel déjà soutenu par les surplus d'activité. A court terme, la croissance du stock de capital n'augmente que faiblement tandis que le rapport capital sur travail diminue légèrement. Néanmoins, la productivité apparente des différents facteurs se situe à des niveaux supérieurs au compte de référence.

* *il ne s'agit donc pas simplement d'une relation de Phillips standard puisque le NAIRU intervient aussi dans la détermination du niveau de salaire à long terme.*

SCENARIO II - CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE

BAISSE D'UN POINT DU NAIRU IMPOSÉE DE FAÇON EXOGÈNE ET
MAINTENUE SUR 10 ANS

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,2	0,4	0,5	0,9	2,4
Consommation	0,1	0	0,1	0,2	0,6
Investissement privé non résidentiel	0,3	0,6	0,7	0,9	2,5
Exportations	0,2	0,5	1	2,3	6,4
Importations	-0,3	-0,5	-0,3	0,1	2,2
Emploi -secteur privé	0,1	0,2	0,3	0,4	0,9
Taux de chômage (1)	0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,7
NAIRU (1)	-1	-1	-1	-1	-1
Produit potentiel	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Stock de capital	0	0	0,1	0,2	0,6
Rapport capital-travail	0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Productivité apparente du capital	0,2	0,3	0,5	0,8	1,8
Productivité apparente du travail	0,1	0,2	0,3	0,6	1,7
Salaires nominaux	-0,1	-0,7	-1,4	-3,5	-8,9
Coût unitaire du travail	-0,4	-1	-1,9	-4,4	-10,4
Prix à la consommation	-0,3	-0,9	-1,6	-3,5	-8,8
Coin fiscal	-0,2	-0,2	0	0,4	1,5
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,8
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4
Balance courante (2)	0	0,2	0,2	0,5	1,1
Solde public (2)	0	0,1	0,1	0,2	0,4

(1) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

3.2. Le capital humain à l'origine d'une croissance potentielle plus forte

Outre la diminution du NAIRU, l'augmentation de l'emploi potentiel peut être le fait d'une augmentation de l'offre de travail, c'est pourquoi nous proposons une simulation dans laquelle une hausse d'un quart de point du rythme de progression de la population active est intégrée (**Tableau 13**). Dans un second temps, nous prenons comme référence la progression de la population active américaine (retenue par l'OCDE) afin d'évaluer les gains en termes de croissance à long terme susceptibles de provenir de l'écart entre les rythmes de progression américain et français (**Tableau 14**). Nous supposons, dans les deux cas, que le taux de participation et la productivité globale ne varient pas.

La simulation présentée dans le **tableau 13** met en évidence une augmentation du produit potentiel qui s'amplifie avec le temps sous l'effet de l'accélération du taux de croissance de la population active (hausse de 0,25 point maintenue sur 10 ans). Le PIB effectif suit le mouvement avec une amplitude qui s'accroît à long terme. Dès la première année, le taux de chômage augmente en réaction à l'afflux d'offre de travail, l'emploi ne bénéficiant qu'avec retard des surplus d'activité. La dégradation du marché du travail se traduit par un ajustement à la baisse des salaires nominaux tandis que les prix décroissent sous l'impact de la diminution du coût unitaire du travail. Les autorités monétaires réagissent par une détente du taux d'intérêt nominal à court terme. L'amélioration des conditions de financement de l'économie encourage l'investissement. En définitive le surplus d'offre de travail, en élargissant les capacités de production de l'économie et par conséquent, en créant des suppléments d'activité, exerce à moyen terme un effet positif sur les créations d'emplois du secteur privé tout en opérant une pression à la baisse sur les prix. L'intensification des flux d'investissement, nécessaire pour ajuster les quantités des différents facteurs dans le processus de production, ainsi que le développement des exportations, favorisées par la baisse du coût du travail, sont les deux moteurs de la croissance.

Au total, le bilan reste nuancé car, malgré les effets bénéfiques en termes de croissance et de désinflation, le taux de chômage est en hausse sous l'effet de la poussée démographique. Les répercussions sur l'emploi ne sont pas assez intenses.

Une hausse de 0,8 point du rythme de progression de la population active (cf. **tableau 14**) accentue les effets de prix (diminution des salaires nominaux, du niveau général des prix et des taux d'intérêt) et les effets-volume (augmentation du PIB et du produit potentiel) décrits ci-dessus. Comme dans le cas précédent, la croissance s'accompagne néanmoins d'une amplification importante du taux de chômage (+5,6 points la dixième année).

SCENARIO II - CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE

CHOC POSITIF SUR LA POPULATION ACTIVE

(Hausse de 0,25 point du rythme de progression de la population active à taux d'activité et productivité globale inchangée).

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,1	0,2	0,3	0,8	3,2
Consommation	0	0,1	0,2	0,4	1,7
Investissement privé non résidentiel	0,1	0,3	0,5	1	3,5
Exportations	0	0,2	0,4	1,4	6,9
Importations	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	2,5
Emploi -secteur privé	0	0,1	0,1	0,3	1,2
Taux de chômage (1)	0,2	0,4	0,6	0,9	1,4
NAIRU (1)	0	0	0	0	0,1
Produit potentiel	0,2	0,3	0,5	0,9	1,8
Stock de capital	0	0	0	0,1	0,7
Rapport capital-travail	0	0	-0,1	-0,2	-0,2
Productivité apparente du capital	0,1	0,1	0,3	0,7	2,5
Productivité apparente du travail	0	0,1	0,2	0,5	2,3
Salaires nominaux	0	-0,2	-0,5	-1,8	-8,9
Coût unitaire du travail	-0,1	-0,3	-0,8	-2,6	-11,5
Prix à la consommation	-0,1	-0,3	-0,7	-2	-9,4
Coin fiscal	0	-0,1	-0,1	0,1	1,4
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,9
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4
Balance courante (2)	0	0	0,1	0,2	0,9
Solde public (2)	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2

(1) Ecart en points (2) Ecart en
points de PIB (*) Population active/Population en
âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

SCENARIO II - CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE

CHOC POSITIF SUR LA POPULATION ACTIVE

(Hausse de 0,8 point du rythme de progression de la population active à taux d'activité et productivité globale inchangée)

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,2	0,5	1	2,4	8,7
Consommation	0,1	0,3	0,6	1,5	5,3
Investissement privé non résidentiel	0,3	0,9	1,5	3	9
Exportations	0,1	0,5	1,2	3,8	16,3
Importations	-0,1	-0,3	-0,3	0,3	5,8
Emploi -secteur privé	0,1	0,2	0,4	0,8	2,2
Taux de chômage (1)	0,7	1,3	1,9	3	5,6
NAIRU (1)	0	0	0	0	0,1
Produit potentiel	0,5	1,1	1,6	2,7	5,9
Stock de capital	0	0	0,1	0,4	1,9
Rapport capital-travail	0	-0,1	-0,2	-0,3	0,2
Productivité apparente du capital	0,2	0,5	0,9	2	6,6
Productivité apparente du travail	0,1	0,3	0,7	1,7	6,7
Salaires nominaux	-0,1	-0,6	-1,4	-4,6	-17,7
Coût unitaire du travail	-0,3	-1,1	-2,4	-6,9	-24
Prix à la consommation	-0,2	-0,9	-2	-5,6	-20
Coin fiscal	-0,1	-0,2	-0,2	0,2	3
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	-0,2	-0,3	-0,5	-0,8	-1,9
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,8
Balance courante (2)	0	0,1	0,2	0,5	1,9
Solde public (2)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5

(1) Ecart en points de PIB (*) (2) Ecart en points de PIB (*) Population active/Population en âge de travailler

Source : COE avec le modèle multinational OEF

4. Un scénario de croissance « à l'américaine » : accélération de la productivité globale et utilisation intensive du travail

Ce scénario propose de conjuguer une accélération du progrès technique à une baisse à long terme du NAIRU. Il exclut a priori d'imposer une trajectoire à l'investissement des entreprises. La baisse du NAIRU est de l'ordre de 2,5 points la dixième année. Par rapport aux valeurs estimées à l'heure actuelle, le NAIRU se situerait par conséquent dans une fourchette entre 5% et 6%. Le contexte est donc celui d'une hausse de la productivité globale accompagnée d'une utilisation plus intensive des facteurs de production. Ces deux éléments contribuent à l'accélération du rythme de croissance du produit potentiel.

Grâce à l'accélération du progrès technique, la productivité apparente de chacun des facteurs de production est en progression. L'accélération de l'investissement à moyen terme en provoquant une croissance plus forte du capital par tête amplifie les progrès de productivité du travail. Ces derniers accentuent le ralentissement des coûts unitaires du travail, déjà très marqué pour les seuls salaires nominaux. L'accroissement de l'écart entre le PIB potentiel et le PIB effectif, initié par un rythme accru de progrès technique et, par répercussion, amplifié par le retrait du Nairu, alimente les forces déflationnistes. L'emploi réagit à l'amplification du PIB et le taux de chômage ralentit.

Au total, la situation qui prévaut en fin de période affiche des taux de croissance du PIB significativement amplifiés et une offre potentielle en expansion. Dès lors, les tensions inflationnistes sont inexistantes et le taux de chômage est en retrait.

Un tel contexte favorise la consommation des ménages, l'investissement privé non résidentiel et les exportations. De plus, la réduction du coût budgétaire lié au chômage participe à l'amélioration du solde public en pourcentage du PIB.

SCENARIO II - CROISSANCE POTENTIELLE PLUS FORTE

RYTHME ACCRU DU PROGRÈS TECHNIQUE ET BAISSSE DU NAIRU

FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	5	10
PIB	0,1	0,2	0,4	1	4,8
Consommation	0	0,1	0,2	0,6	2,1
Investissement privé non résidentiel	0,1	0,4	0,6	1,3	5
Exportations	0,1	0,2	0,4	1,1	7,9
Importations	-0,1	-0,3	-0,4	-0,6	0,2
Emploi -secteur privé	0	0	0,1	0,1	1
Taux de chômage (1)	0	0	0	-0,1	-0,7
NAIRU (1)	0	0	0	-0,4	-2,5
Produit potentiel	0,3	0,6	0,9	1,9	5,2
Stock de capital	0	0	0,1	0,2	0,9
Rapport capital-travail	0	0	0	0,1	0,2
Productivité apparente du capital	0,1	0,2	0,4	0,9	3,8
Productivité apparente du travail	0,1	0,2	0,4	0,9	4
Salaires nominaux	0	-0,1	-0,2	-0,8	-8,7
Coût unitaire du travail	-0,1	-0,3	-0,7	-2,1	-13,2
Prix à la consommation	-0,1	-0,4	-0,7	-1,9	-11,2
Coin fiscal	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,7
Taux d'activité (1)*	0	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-1,5
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,7
Balance courante (2)	0	0,1	0,1	0,3	1,7
Solde public (2)	0	0	0,1	0,2	0,8

scénarios globaux de cette première section ne procurent comparativement que des gains très limités en termes de croissance (au plus +1,4 point de PIB en dix ans (**scénario I.2, tableau 7**) contre +5 points (**tableaux 10 et 15**).

ANNEXE N°2

AUDITION DE M. JEAN PISANI-FERRY

Lors de sa réunion du 15 mai 2001, la **délégation pour la Planification** a procédé à l'audition de **M. Jean Pisani-Ferry**, président délégué du Conseil d'analyse économique, sur les perspectives de retour au plein emploi.

Après avoir précisé qu'il s'exprimait en tant que chercheur, et non en tant que président délégué du Conseil d'analyse économique, **M. Pisani-Ferry** a rappelé les principaux points de son rapport *Plein emploi*, remis en l'an 2000 au Premier ministre.

Il a, tout d'abord, souligné l'importance de la rupture observée dans le rythme de créations d'emplois depuis 1998. Il a indiqué que ce phénomène s'expliquait à la fois par une croissance du PIB redevenue proche de son potentiel, et par un ralentissement de la productivité du travail, c'est-à-dire un enrichissement de la croissance en emplois. Il a estimé que si les politiques de l'emploi, en particulier les allègements de charges sociales sur les bas salaires et la réduction du temps de travail, avaient contribué à ce dernier phénomène, d'autres facteurs avaient également joué, comme le délai mis par les entreprises pour prendre en compte le fait que le partage de la valeur ajoutée leur était devenu plus favorable depuis le milieu des années quatre-vingt.

M. Pisani-Ferry a, alors, considéré que la croissance des salaires individuels allait probablement augmenter au cours des années à venir. Il a estimé que cette faible croissance de la productivité du travail ne pourrait par conséquent vraisemblablement pas être maintenue.

M. Pisani-Ferry a rappelé qu'il définissait, dans son rapport, le plein emploi par un taux de chômage inférieur à 5 % et un taux d'activité élevé. Il a indiqué que le taux d'activité était en effet particulièrement faible en France pour les personnes ayant moins de 25 ans ou plus de 55 ans. **M. Pisani-Ferry** a précisé que, du fait d'une augmentation du taux d'activité, la population active pourrait ne pas décliner à partir de l'année 2005. Il a évalué le nombre de créations d'emplois annuelles nécessaire pour ramener le taux de chômage à 5 % en l'an 2010 à 160 000 si l'on retenait les projections de population active usuelles de l'Insee, à 230 000 si l'on prenait en compte les évolutions récentes du taux d'activité, et à un chiffre compris entre 300 000 et 400 000 si

l'on retenait l'hypothèse d'un relèvement important de ce taux. Il a, ainsi, estimé que les sous-emplois explicite (taux de chômage) et implicite (sous-activité) étaient à peu près équivalents.

M. Pisani-Ferry a souligné que l'objectif d'un retour au plein emploi en l'an 2010 était ambitieux, puisqu'il supposait une croissance du PIB de l'ordre de 3 % par an en moyenne.

Il s'est alors interrogé sur la stratégie économique à mener.

Il a tout d'abord estimé que si au début des années quatre-vingt-dix l'économie française connaissait une insuffisance de demande, elle était aujourd'hui confrontée à des problèmes d'offre, et qu'en particulier la question du taux de chômage structurel allait retrouver son importance. Il a considéré que ce dernier devait être réduit, grâce à des politiques spécifiques.

Il a ensuite proposé de développer l'activité, en reculant l'âge de fin de carrière et en rendant les transitions entre RMI et emploi plus favorables aux salariés.

Il s'est enfin interrogé sur la manière de réduire le taux de chômage des actifs les moins qualifiés. Il a souligné l'importance de cet enjeu, indiquant qu'au mois de mars de l'année 2000, sur 2,5 millions de chômeurs en quête d'emploi, 1 million n'avaient pas le certificat d'études et 1 million n'avaient pas le baccalauréat. Il a estimé que si la politique de formation initiale et continue ne pouvait pas, à moyen terme, changer radicalement cette situation, le dispositif d'allègements de charges sociales sur les bas salaires semblait efficace. Il a considéré que celui-ci devait être pérennisé, et que la suppression de la conditionnalité des allègements de charges sociales au passage aux 35 heures pourrait constituer un signal en ce sens. Il a également estimé que l'amélioration de l'adéquation entre offres et demandes d'emploi était un enjeu essentiel.

M. Joël Bourdin, président, a souligné qu'une augmentation du taux d'activité pouvait ralentir la diminution du taux de chômage. Il a interrogé M. Pisani-Ferry sur les modalités d'un éventuel arbitrage entre ces deux objectifs. Il lui a également demandé s'il lui semblait souhaitable de prendre en compte la durée du travail, plus faible en France qu'aux Etats-Unis et qu'au Japon, dans la définition du plein emploi.

En réponse, **M. Pisani-Ferry** a précisé que, de son point de vue, si un taux d'activité élevé était un élément du plein emploi, c'était parce que les inactifs étaient souvent des personnes qui, comme les chômeurs, souhaitaient disposer d'un emploi. Il a donc estimé qu'il n'y avait pas lieu d'arbitrer entre réduction du taux de chômage et augmentation du taux d'activité. Il a

également considéré qu'il n'était pas souhaitable de fixer un objectif de durée du travail, celle-ci provenant d'un choix de société.

M. Gérard Roujas a souligné l'efficacité du dispositif d'allègement de charges sociales, et **M. Marcel Lesbros** a considéré que la politique de l'emploi devait être davantage territorialisée.

ANNEXE N° 3

LEXIQUE ¹

Activité (taux d') : proportion de personnes ayant un emploi ou cherchant un emploi parmi celles en âge de travailler (c'est-à-dire de 15 à 64 ans). Il est en France de l'ordre de 70 %. Ce taux correspond à la moyenne de l'OCDE et de l'Union européenne, mais certains pays ont un taux plus élevé (par exemple, 76 % pour le Royaume-Uni et 77 % pour les Etats-Unis) et celui des personnes de moins de 25 ans et de plus de 55 ans est en France l'un des plus faibles de l'OCDE. La notion ne doit pas être confondue avec celle de taux d'emploi*.

Allocation compensatrice de revenu (ACR) : proposition de crédit d'impôt* présentée par M. Roger GODINO dans une *Note de la fondation Saint-Simon* de février 1999. Dans le texte original de M. GODINO, l'ACR consisterait en une allocation dégressive égale au RMI pour un revenu nul, qui diminuerait progressivement pour s'annuler, dans le cas d'un célibataire, pour un revenu de 80 000 francs par an.

Chômage (taux de) : proportion de personnes sans emploi parmi la population active*. Afin de se conformer à la définition du Bureau international du travail (BIT), depuis le 1er juillet 1995, le ministère de l'Emploi exclut des " personnes de catégorie 1 " (c'est-à-dire des chômeurs au sens strict) les personnes ayant travaillé plus de 78 heures dans le mois.

Chômage classique : chômage correspondant à des personnes qui ne parviennent pas à trouver un emploi à cause d'une trop faible productivité* horaire potentielle.

Chômage conjoncturel (ou keynésien) : chômage correspondant à des personnes qui ne parviennent pas à trouver un emploi à cause d'une activité économique insuffisante.

Chômage frictionnel : chômage correspondant à des personnes trouvant rapidement un emploi (en quelques mois).

Chômage keynésien : cf. chômage conjoncturel.

Chômage non accélérateur d'inflation (taux de) : taux de chômage en deçà duquel les salaires s'accélèrent. Comme une accélération des salaires suscite une augmentation de l'inflation, il n'est pas possible d'avoir un taux de chômage durablement inférieur à ce taux (d'où son assimilation fréquente au

¹ Ce lexique est nécessairement sommaire, et ne peut résumer toutes les définitions concurrentes d'une même notion.

chômage structurel*). L'acronyme anglo-saxon NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate) est souvent utilisé.

Chômage structurel : chômage ne pouvant être résorbé par la seule croissance du PIB. On l'assimile généralement au NAIRU*.

Chômage volontaire : chômage correspondant à des personnes ne voulant pas travailler à cause d'un gain potentiel de revenu jugé trop faible.

Crédit d'impôt : créance d'un contribuable sur l'administration fiscale. Le crédit d'impôt existe depuis longtemps dans la fiscalité française. Ainsi, l'avoir fiscal sur les dividendes d'actions est un crédit d'impôt. La notion ne doit pas être confondue avec celle d'impôt négatif*.

Earned Income Tax Credit (EITC) : crédit d'impôt* mis en place aux Etats-Unis en 1975.

Impôt négatif : système intégré de prélèvements et de transferts, c'est-à-dire regroupement au sein du système fiscal de l'ensemble des prestations servies par la puissance publique. Un tel dispositif permettrait de simplifier le système de redistribution sociale, en faisant apparaître clairement les transferts de revenu opérés à destination d'une catégorie de personnes, en fonction de leur revenu. La notion ne doit pas être confondue avec celle de crédit d'impôt*.

NAIRU : voir Chômage non accélérateur d'inflation.

Nouvelle économie : notion apparue aux Etats-Unis en 1997 sous le nom de " *New Economy* " ou " *New Economic Paradigm* " et diffusée par le magazine *Business Week*. Désigne l'idée selon laquelle le développement des technologies de l'information et de la communication (les ordinateurs et Internet en particulier, mais aussi d'autres secteurs, comme la téléphonie mobile) rendrait la croissance à la fois plus stable et durablement plus élevée. Ce phénomène concernerait actuellement les Etats-Unis, et pourrait se diffuser à l'Europe dans les années à venir.

Plein emploi : objectif assigné à la politique de l'emploi. On considère généralement aujourd'hui que la notion implique un faible taux de chômage (correspondant au chômage frictionnel*) ainsi qu'un taux d'emploi* élevé, voire le respect de certains critères qualitatifs.

Population active : personnes possédant un emploi (actifs occupés) ou recherchant un emploi (chômeurs).

Prime pour l'emploi : crédit d'impôt* en faveur des ménages à faibles revenus d'activité, instauré par le projet de loi n°671 adopté en nouvelle lecture (texte définitif) à l'Assemblée nationale le 15 mai 2001.

Productivité du travail (ou productivité apparente du travail) : production par travailleur ou par heure de travail. L'adjectif " apparent " est parfois utilisé

pour rappeler que ce ratio ne dépend pas du seul travail, mais aussi du capital utilisé. La croissance du PIB doit être supérieure à celle de la productivité par travailleur pour créer des emplois. Ainsi, plus la croissance de cette dernière est faible, plus celle du PIB est riche en emplois.

Progrès technique (ou productivité globale des facteurs) : part de la croissance du PIB qui ne peut être expliquée par la seule augmentation des facteurs travail et capital.

Taux d'emploi : proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler (c'est-à-dire de 15 à 64 ans). De l'ordre de 60 %, le taux d'emploi français est dans la moyenne de l'Union européenne, mais inférieur à celui de l'OCDE (65 %), et en particulier de l'Allemagne (65 %), du Royaume-Uni (70 %) et des Etats-Unis (75 %). La notion ne doit pas être confondue avec celle de taux d'activité*.