

SÉNAT

SESSION DE DROIT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 1981.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1), en application de l'article 22, premier alinéa, du Règlement, sur les aspects financiers et économiques du sous-emploi.

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin, N...

AVERTISSEMENT

Pour répondre à l'invitation adressée par la commission des Finances à ses rapporteurs spéciaux de suivre l'évolution conjoncturelle de certains aspects du budget dont ils assurent le contrôle, M. André Fosset, rapporteur spécial du budget du Travail, a soumis le 9 juin 1981 à la Commission une étude sur les aspects financiers et économiques du sous-emploi. La Commission a décidé de publier ce document sous forme de rapport d'information. Toutefois, il a été convenu que cette décision n'impliquait pas nécessairement l'adhésion individuelle de chacun des commissaires à tous les éléments contenus dans ce rapport.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	9
 PREMIÈRE PARTIE LES COUTS DU SOUS-EMPLOI DES FACTEURS DE PRODUCTION 	
CHAPITRE PREMIER. — Le coût financier du chômage	15
A. — LES MESURES FINANCIÈRES	17
1. <i>Les difficultés statistiques d'évaluation</i>	<i>19</i>
2. <i>Le coût financier du chômage</i>	<i>21</i>
a) <i>Le chômage augmente les dépenses</i>	<i>21</i>
1° <i>Rétrospective sur l'évolution du coût des dépenses d'indemnisation du chômage (1973-1980)</i>	<i>22</i>
a) <i>Les caractéristiques du système d'indemnisation du chômage de 1973 à 1978</i>	<i>22</i>
b) <i>La très forte progression du coût des dépenses d'indemnisation du chômage : une multiplication par 14, en francs courants, et par 7, en francs constants, de 1973 à 1980</i>	<i>23</i>
c) <i>L'importance accrue, dans l'économie nationale, des dépenses d'indemnisation du chômage</i>	<i>25</i>
2° <i>Perspectives de l'évolution du coût de l'indemnisation du chômage (1980-1985) :</i>	<i>28</i>
a) <i>La réforme de l'indemnisation du chômage intervenue en 1979</i>	<i>28</i>
b) <i>Les projections sur l'évolution du coût de l'indemnisation du chômage : un triplement des sommes en six années</i>	<i>31</i>
b) <i>Le chômage réduit les recettes</i>	<i>33</i>
1° <i>Le chômage réduit les recettes fiscales</i>	<i>33</i>
a) <i>L'impôt sur le revenu</i>	<i>33</i>
b) <i>Les impôts indirects</i>	<i>34</i>
2° <i>Le chômage réduit les recettes de la Sécurité sociale</i>	<i>35</i>
c) <i>Un bilan comptable de l'indemnisation du chômage et des pertes de recettes très négatif pour la collectivité</i>	<i>36</i>

	Pages
3. <i>Une tentative d'appréciation du coût global résultant des différentes formes d'intervention en faveur de l'emploi : les travaux du Centre d'analyse économique d'Aix-Marseille</i>	37
a) L'indemnisation	37
b) Les mesures de perfectionnement du marché du travail	38
c) Les mesures au titre de la formation professionnelle	38
d) Le maintien de l'emploi	39
e) La promotion de l'emploi	39
f) La création directe d'emplois	40
g) L'incitation à l'activité	40
h) L'incitation à l'inactivité	40
i) Les résultats du bilan global	41
 B. — LES EFFETS PERVERS DES AIDES	 42
1. <i>Une nécessaire remise en cause des principes de la formation professionnelle</i>	42
a) Un coût excessif	43
b) Des priorités discutables	43
2. <i>La définition d'une nouvelle politique économique régionale</i>	44
3. <i>La recherche d'une véritable atténuation, pour les individus, des conséquences du chômage</i>	45
Conclusion sur les mesures financières	47
 CHAPITRE II. — Le coût économique du sous-emploi des équipements	 49
A. — LA DIMINUTION DE LA DURÉE D'UTILISATION DES ÉQUIPEMENTS	51
B. — LA DIMINUTION DU TAUX D'UTILISATION DES ÉQUIPEMENTS	54
 DEUXIÈME PARTIE 	
CINQ VOIES DE RECHERCHE POUR LIMITER LES DÉPÉRDITIONS FINANCIÈRES DU SOUS-EMPLOI	
CHAPITRE III. — Adapter l'évolution de la population active aux nécessités de l'économie ?	63
A. — LA CROISSANCE DE LA POPULATION ACTIVE	65
1. <i>Les raisons de la croissance de la population active</i>	66
a) L'évolution de la démographie	66
b) Les variations des taux d'activité	66
2. <i>Les conséquences de l'accroissement de la population active</i>	66

	Page
B. — OFFRIR DE NOUVELLES PERSPECTIVES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE ..	69
1. <i>Inciter les titulaires des salaires les moins élevés à participer aux stages de formation</i>	<i>70</i>
2. <i>Utiliser les équipements des entreprises</i>	<i>71</i>
3. <i>Elever les niveaux de qualification</i>	<i>71</i>
 CHAPITRE IV. — Favoriser la poursuite de la tendance au ralentissement de la productivité globale des facteurs « travail » et « capital » ?	 73
1. <i>L'évolution récente de la productivité du travail et du capital dans l'ensemble de l'économie</i>	<i>75</i>
a) <i>Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail, constaté depuis 1974, est-il durable ?</i>	<i>77</i>
1° <i>Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail ..</i>	<i>77</i>
2° <i>Les origines du ralentissement de la croissance de la productivité du travail</i>	<i>81</i>
3° <i>Les perspectives de l'évolution de la productivité du travail</i>	<i>83</i>
b) <i>Quelles peuvent être les perspectives de l'évolution de la productivité du capital ?</i>	<i>83</i>
1° <i>Les difficultés statistiques d'évaluation</i>	<i>84</i>
2° <i>Analyse rétrospective</i>	<i>84</i>
3° <i>Perspectives</i>	<i>86</i>
2. <i>Aspects caractéristiques des rapports entre l'évolution de la productivité et l'emploi dans le tertiaire</i>	<i>89</i>
a) <i>Les incertitudes d'ordre méthodologique et statistique</i>	<i>90</i>
b) <i>Analyse catégorielle</i>	<i>91</i>
1° <i>Le commerce</i>	<i>91</i>
2° <i>Les transports</i>	<i>92</i>
3° <i>Les télécommunications et la poste</i>	<i>92</i>
4° <i>Les services rendus aux entreprises</i>	<i>92</i>
5° <i>La santé</i>	<i>92</i>
6° <i>Les assurances</i>	<i>92</i>
7° <i>Les banques</i>	<i>93</i>
c) <i>Projections centrales à l'horizon 1985</i>	<i>93</i>
 CHAPITRE V. — Ralentir la substitution du capital au travail ?	 95
1. <i>Principes de la substitution entre le capital et le travail</i>	<i>97</i>
2. <i>L'évolution du coût relatif des facteurs a influencé la substitution du capital au travail</i>	<i>100</i>
3. <i>Faut-il freiner ce mouvement du substitution du capital au travail ? ..</i>	<i>104</i>
4. <i>Comment ralentir la substitution du capital au travail ?</i>	<i>107</i>
a) <i>Les résultats du modèle D.M.S.</i>	<i>107</i>
b) <i>Les résultats du modèle Métric</i>	<i>108</i>
5. <i>Conclusions sur le ralentissement de la substitution du capital au travail</i>	<i>111</i>

	Pages
CHAPITRE VI. — Réduire la durée du travail ?	115
1. <i>La réduction de la durée du travail comme instrument de « partage de l'emploi »</i>	118
a) L'évolution de la productivité horaire apparente du travail	119
b) L'évolution de la durée d'utilisation des équipements	121
c) L'évolution des gains horaires nominaux (problème dit « de la compensation salariale »)	122
2. <i>La réduction de la durée du travail dans le cadre des scénarios de politique économique élaborés pour la Commission du développement du VIII^e Plan</i>	125
3. <i>Implications sociales de la réduction de la durée du travail</i>	128
CHAPITRE VII. — Recourir à « l'économie duale » ?	131
1. <i>Les causes du développement de « l'économie duale »</i>	134
a) L'explication d'ordre juridique et fiscal : la multiplication des contraintes	134
b) L'explication d'ordre économique : le développement du chômage ..	135
2. <i>Que représentent, dans l'économie, les activités « souterraines » ?</i>	136
a) Les méthodes statistiques retenues	136
b) Des ordres de grandeur impressionnants	137
3. <i>Les thèmes de réflexion sur l'économie duale</i>	137
4. <i>Enrichir le débat sur « l'économie duale » à partir d'une réhabilitation de l'artisanat</i>	142
Conclusion générale	143

AVANT-PROPOS

Le travail qui est présenté au nom de la commission des Finances est le fruit d'une réflexion dont elle avait confié la charge à son Rapporteur spécial pour le budget du Travail.

L'objectif poursuivi était de centrer une recherche sur les aspects financiers et économiques du sous-emploi en vue d'établir, de ce point de vue relevant de la compétence de la Commission, une sorte de bilan au printemps 1981. L'idée sous-jacente à l'étude était de discerner quelques pistes menant à un infléchissement d'une politique fondée plutôt sur l'indemnisation du chômage en vue d'axer progressivement l'affectation d'une partie des crédits considérables en cause à des actions plus spécifiquement orientées vers des mesures propres à susciter la création d'emplois nouveaux.

C'est pourquoi les aspects purement sociaux de la question sont restés en dehors du propos et qu'il n'y est fait parfois allusion que dans la mesure strictement nécessaire à la compréhension du sujet.

Cette étude ne prétend cependant pas à l'originalité. Elle est plutôt œuvre de synthèse en tant qu'elle regroupe l'essentiel des recherches qui ont été menées, notamment au sein des commissions du VIII^e Plan, sur cette question. C'est à ce titre qu'elle ne pouvait pas ignorer le problème posé depuis quelques années déjà du partage du travail. Problème extrêmement complexe pour qui en étudie sérieusement toutes les implications. Nous nous sommes bornés à présenter un exposé objectif et cependant accessible sur cette question de façon à ce que chacun puisse être éclairé dans les discussions que ne manquera pas de susciter la mise en œuvre de cette idée par le nouveau Gouvernement (*cf.* le chapitre VI).

Mais ce n'est là au demeurant qu'une des voies de recherche que nous avons recensées. A côté d'elle, on trouvera des études nécessairement un peu techniques — c'est inévitable quand on parle économie et finances — sur l'adaptation de la population active aux nécessités de l'économie, sur la moindre croissance constatée de la productivité globale des facteurs « travail » et « capital », sur le problème du ralentissement de la substitution du capital au travail. Pour être complet, nous avons cru nécessaire de traiter également des différentes thèses qui, sous l'appellation « d'économie duale », espèrent trouver un remède au chômage dans une diversité de formes de production.

Tous ces propos doivent évidemment être lus à la lumière des développements essentiels de ce rapport, concernant le chiffrage des sommes affectées à la lutte contre le chômage et ses effets. Nous nous y sommes efforcés de montrer que le coût financier du chômage est une notion assez imprécise et variable selon ce qu'on est disposé à y inclure. Néanmoins, nous retraçons les chiffres résultant des différents modes de calcul.

Enfin nous n'avons pas cru inutile de placer en face du coût financier du chômage quelques considérations sur le coût économique du sous-emploi des équipements.

PREMIÈRE PARTIE

LES COUTS DU SOUS-EMPLOI DES FACTEURS DE PRODUCTION

L'économie des grands Etats industrialisés se trouve confrontée aux graves difficultés créées par le sous-emploi des facteurs de production.

Le ralentissement de la croissance a directement provoqué, depuis le premier « choc pétrolier », en 1973-1974, l'apparition d'un chômage massif.

Face à un effectif de près de 1,7 million de demandeurs d'emploi (1), dans un contexte qui ne permet pas d'envisager une amélioration de la situation, les coûts supportés par la collectivité ont constamment tendance à progresser, d'autant plus que le ralentissement de l'activité a également favorisé une moindre utilisation des équipements.

Dans les deux cas — chômage des travailleurs et sous-emploi des capacités —, l'ampleur des déperditions financières conduit à s'interroger sur les possibilités d'en atténuer l'importance.

Ce souci financier qui anime votre Rapporteur n'est pas, à l'évidence, une mise en cause du principe de l'indemnisation qui répond à une nécessité sur le plan social. Il est nécessaire de l'affirmer nettement au début de cette étude dont l'optique est essentiellement financière et économique.

En effet si l'évaluation du coût financier du chômage constitue un des principaux aspects de cette étude des conséquences du sous-emploi et bien que le constat établi en termes monétaires puisse sembler résulter d'une conception assez parcimonieuse du sujet, la croissance des charges, à un rythme très rapide depuis 1973, ne saurait dissimuler la nécessité sociale des aides dans une société où le salarié privé de ses moyens d'existence ne peut, seul, espérer subvenir à son entretien.

Car les conditions actuelles de l'emploi de la main-d'œuvre révèlent une certaine vulnérabilité, face au chômage, de populations dont les caractéristiques ont été bien définies : une inégalité existe entre les catégories socio-professionnelles, les classes d'âge, les sexes, les qualifications, les niveaux de protection. Le système d'indemnisation se révèle en général mal adapté à la redistribution des aides au profit des jeunes demandeurs d'emploi et des femmes souhaitant exercer à nouveau une activité professionnelle. Dans les deux cas, une part encore large demeure faite à la solidarité familiale entre générations et qui n'est aucunement prise en compte par la puissance publique.

(1) Sans entrer dans aucune polémique, il faut toutefois signaler que la notion de « demandeur d'emploi » recouvre des situations diverses : personnes ayant perdu un emploi, jeunes n'ayant jamais travaillé, femmes arrivant sur le marché du travail, etc.

Néanmoins, les diverses procédures d'aide revêtent un caractère de solidarité nationale, par leur vocation à assurer un salaire de remplacement ; elles ont un effet d'autant plus décisif, dans la répartition des revenus, que le rythme de croissance des dépenses s'est singulièrement accéléré depuis la crise de 1973.

En outre, ce dispositif joue un rôle « anti-cyclique » évident, en amortissant la crise dans les zones les plus durement touchées, ce qui permet d'éviter la dégradation des situations économiques locales.

Les conclusions du constat financier ne peuvent donc être interprétées sans tenir compte de cet aspect essentiel du sujet : le salarié, titulaire d'un revenu dépendant de son emploi, isolé, en milieu urbain, du réseau traditionnel d'assistance, déraciné, en quelque sorte, dans une société individualiste, ne doit pas être livré à lui-même pour résoudre des difficultés dont l'origine lui est étrangère et qui lui sont imposées par la dure évolution d'un monde appelé à se transformer et à se restructurer sous l'influence du progrès technologique et de la concurrence étrangère.

La protection contre le chômage concerne un risque social majeur qu'il faut assumer dans le respect d'une solidarité bien comprise. Mais, pour fondée qu'elle soit en principe, cette politique ne saurait échapper dans ses modalités d'application pour des motifs d'intérêt national à la préoccupation d'un emploi optimal des fonds qui lui sont consacrés.



La forte diminution du taux de croissance de l'économie constatée depuis les années 1973-1974 a provoqué une moindre utilisation des facteurs de production.

La montée progressive du chômage a surtout eu des conséquences d'ordre financier pour la collectivité. En effet, les politiques suivies au titre de la protection sociale avaient déjà conduit à l'institution des différents régimes d'indemnisation ; l'apparition de la crise, initialement censée ne pas être durable, a provoqué une amélioration de la qualité de ce dispositif ; mais sous l'effet de la prolongation des difficultés, le nombre des chômeurs a augmenté et la proportion de travailleurs sans emploi indemnisés s'est accrue.

Le coût des allocations de remplacement du revenu ne constitue d'ailleurs pas la seule source de dépenses : il faut également tenir compte des moins-values enregistrées par le produit des cotisations sociales et des impôts directs et indirects, ainsi que des frais imposés à la nation par des interventions plus globales.

Cette évolution s'est produite dans un contexte de sous-utilisation des équipements. Il existe ainsi, par ailleurs, un coût économique de l'insuffisance des capacités de production, également lié, bien évidemment, au ralentissement de la croissance.

CHAPITRE PREMIER

LE COUT FINANCIER DU CHOMAGE

Il va de soi que la recherche de l'emploi optimal des fonds d'indemnisation des chômeurs doit reposer sur une meilleure connaissance de la réalité : ainsi se justifie la tentative de chiffrage du coût financier du chômage. Nous disons « tentative » car il ne s'agit pas, nous allons le voir, d'une opération simple.

A. — LES MESURES FINANCIÈRES

On s'est attaché à réaliser ce chiffrage de plusieurs côtés.

Ce souci de parvenir à chiffrer, aussi correctement que possible, l'ampleur de la charge reposant sur la collectivité a conduit l'Administration, et notamment le Service des études et de la statistique du ministère du Travail et de la Participation, à procéder à de nombreux travaux.

D'autres organismes, tel le Centre d'analyse économique de l'université d'Aix-Marseille, ont pu aussi apporter une contribution utile. C'est également en partie dans cette perspective qu'a été rédigé, par MM. Bloch-Lainé et Janicot, un rapport publié en octobre 1978, sur le « Bilan des aides publiques directes et indirectes à l'emploi ».

Les commissions et les comités du VIII^e Plan ont donc pu disposer de nombreuses sources de renseignements pour traiter ce sujet. Ils ont généralement souligné, non sans quelque redondance, que la « progression du chômage coûtait cher » (1).

Mais si ces études ont présenté l'intérêt de clarifier les différents aspects du coût financier du chômage, les résultats obtenus demeurent, en définitive, assez décevants dans la mesure où, faute de s'entendre sur une définition précise des éléments retenus, de fortes divergences d'évaluation subsistent.

Ainsi peut également s'expliquer l'importance de la différence des chiffrages avancés lors de la campagne pour l'élection présidentielle. Cette situation est sans doute due, comme on le verra, à l'insuffisance qualitative et quantitative des statistiques. Mais elle provient en outre d'une modification des conceptions initiales, qui a progressivement conduit à un certain abandon de la notion de « coût du chômage ».

(1) Réflexions élaborées par le groupe de prospective « Réflexions sur l'avenir du travail », p. 20. Voir aussi les rapports de la Commission du développement (p. 173), du Comité « Emploi-revenus » (p. 160), et de la Commission de la protection sociale et de la famille (p. 117). Tous ces documents ont été publiés par la Documentation française.

Cette notion était apparue, en 1976, à la suite de la volonté exprimée par les pouvoirs publics de prendre des mesures visant à réduire le nombre des chômeurs grâce au lancement de programmes de créations d'emplois dans des activités n'obéissant pas à la loi du marché.

Tel était l'objet de la conception des « Emplois d'utilité collective » (E.U.C.) : il s'agissait de comparer le coût des emplois ainsi créés au coût du chômage évité et, partant, d'éclairer les décisions à prendre.

Mais il est apparu, à l'expérience, que toute création d'emploi ne conduisait pas nécessairement à l'embauche d'un chômeur : un tel lien de cause à effet, déjà sujet à caution pour les investissements publics, l'est encore davantage pour les équipements privés. Or, si la théorie des E.U.C. avait essentiellement été élaborée pour le secteur non marchand, l'importance prise par la détérioration du marché de l'emploi soulignait de plus en plus la nécessité de considérer, non plus les seuls E.U.C., mais bien toutes les créations d'emplois au sein de l'économie. Et les modalités de gestion du personnel des entreprises privées présentent souvent un aspect multiforme : géographiquement, l'augmentation des effectifs dans une unité peut être la conséquence d'une réduction de l'activité dans une autre région ; sectoriellement, des transferts de main-d'œuvre peuvent intervenir ; qui plus est, l'implantation d'une firme peut très bien ne pas profiter uniquement aux chômeurs, dans la mesure où elle se trouve fondée sur un appel à des travailleurs déjà employés sur place à des activités en déclin, moins bien rémunérées.

La conception des E.U.C. a donc été progressivement critiquée, d'autant plus que, peu à peu, il est apparu indispensable d'évaluer les conséquences du chômage sur l'ensemble de l'économie.

Or, le coût global de l'existence d'une importante population à la recherche d'un emploi ne peut certainement pas être déterminé par sommation de tous les coûts individuels : la remise au travail d'un chômeur est sans doute possible, si les dépenses ainsi engagées demeurent d'un montant inférieur à celui de l'indemnisation, mais il est inconcevable d'espérer résorber ainsi la totalité des demandes d'emploi, puisque toutes les projections à moyen terme conduisent à une augmentation du chômage.

L'abandon de la conception du coût unitaire du ~~travailleur~~ sans emploi était donc inéluctable dès lors qu'il s'agissait de ~~raisonner~~ raisonner en termes globaux.

Il n'est ainsi pas excessif de soutenir qu'il n'existe pas de véritable « coût global du chômage », faute de pouvoir disposer d'une situation de référence pour apprécier l'incidence financière de la dégradation du marché de l'emploi.

Plus satisfaisante se révélerait être une autre démarche, tendant à examiner ce que coûterait la remise au travail d'un effectif donné de chômeurs.

Mais après avoir pris conscience de ces importantes limites, il n'est quand même pas inconcevable, en s'entourant de précautions, de tenter, à partir des données statistiques disponibles, d'effectuer un bilan financier.

Une évaluation de cette nature ne peut cependant être entreprise sans surmonter, au préalable, de redoutables difficultés. A cet égard, il faut bien constater que le rapport remis le 21 juin 1979, par M. Séguin, député, à M. le Président de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission d'enquête sur la situation de l'emploi et le chômage, ne procède qu'à une étude économique très précise, en négligeant les aspects strictement financiers.

Une estimation du coût du chômage est donc étroitement liée à la définition d'une méthode de travail.

1. Les difficultés statistiques d'évaluation.

Les difficultés statistiques rencontrées pour évaluer le coût financier du chômage sont d'ordre conceptuel, technique et méthodologique.

Sur le plan conceptuel, il convient évidemment de ne comparer que des chiffres établis à partir de définitions identiques.

Un choix, séduisant en apparence, mais qui révèle peu à peu ses limites, peut viser à prendre en considération non seulement les dépenses d'indemnisation, mais encore le coût de la formation professionnelle et, en procédant par énumération, celui des différentes mesures de la politique de l'emploi (primes de développement régional, avantages fiscaux, aide spéciale rurale, actions menées dans le cadre de soutien à la construction navale, aux industries aéronautiques, etc.).

Cette conception est trop ambitieuse : dès lors que toute décision des pouvoirs publics exerce un effet direct ou indirect sur l'emploi, il n'est pas possible de déterminer les contours du sujet ainsi abordé. Par ailleurs, elle impose de procéder à un regroupement d'interventions disparates, dont l'objet n'est pas précisément et uniquement de résorber le chômage.

Par souci de rigueur, la présente étude procède d'abord à un examen de l'évolution des seules dépenses d'indemnisation, en tenant compte, également, des pertes de recettes résultant du chômage pour l'Etat et pour la Sécurité sociale. Ultérieurement, elle fournit

néanmoins des indications sur les différents aspects de l'action des pouvoirs publics en faveur de l'emploi. Ainsi entend-elle échapper à la critique d'une sous-évaluation ou d'une surévaluation du coût financier du chômage : en effet, selon l'optique retenue, fondée, soit sur une conception stricte, soit sur une définition plus large, les résultats obtenus diffèrent facilement, de l'ordre de 1 à 2.

Les observations qui précèdent ne sauraient cependant dispenser de fournir ici des éléments d'appréciation sur les conséquences globales des coûts résultant de toutes les différentes formes d'intervention en faveur de l'emploi.

Cette orientation étant arrêtée, c'est alors sur le plan technique que les difficultés se présentent en nombre.

Sans doute est-il possible de déterminer, avec un degré de précision satisfaisant, les interventions conduites par les pouvoirs publics, dès lors que les éléments retenus pour cette évaluation se trouvent définis.

Mais il est plus difficile de chiffrer l'importance des moins-values, pour l'Etat et pour la Sécurité sociale, dues à l'existence d'un effectif important de chômeurs.

Dans le premier cas, la perte de recettes fiscales résulte non seulement de la diminution de revenu du chômeur — qui réduit les rentrées de l'impôt sur le revenu — mais encore des modifications de comportements de consommation et d'épargne provoqués par cette baisse de revenu, qui restent très mal connus.

Dans le second cas, il existe incontestablement un manque à gagner pour la Sécurité sociale ; mais son importance ne peut être évaluée avec précision que par rapport à une situation de référence de plein emploi qui ne peut qu'être arbitrairement définie.

Sur le plan méthodologique, d'autres obstacles doivent être surmontés.

L'information disponible ne distingue ainsi pas toujours les crédits votés des dotations effectivement consommées.

Une autre difficulté était constituée, au moins jusqu'à la loi du 16 janvier 1979 sur la réforme de l'indemnisation du chômage, par la possibilité de cumuler les diverses indemnités. La suppression de cette faculté, après l'adoption d'un nouveau système composé de cinq allocations totalement exclusives l'une de l'autre, constitue donc un progrès dans la voie d'une meilleure connaissance de la réalité. Mais elle a provoqué une rupture dans les séries statistiques, ce qui, dans la plupart des cas, ne permet pas, pour effectuer des calculs à l'horizon 1985, de procéder à une projection simple.

Signalons enfin que les méthodes d'analyse du coût financier du chômage ne fournissent pas un élément d'information qui présen-

terait pourtant un intérêt évident, à savoir la répartition sectorielle des charges, selon les différentes activités (industries, services, etc.).

Les résultats obtenus pour chiffrer le coût financier du chômage doivent donc être interprétés compte tenu de l'existence de toutes ces difficultés d'évaluation.

2. Le coût financier du chômage.

Le coût du chômage peut d'abord être apprécié compte tenu des seules dépenses d'indemnisation destinées à assurer un revenu de remplacement aux travailleurs privés d'emploi.

L'incidence financière du chômage revêt deux formes principales : le chômage augmente les dépenses à la charge de l'appareil productif et des collectivités publiques et il réduit les recettes fiscales et sociales. D'un point de vue comptable, le bilan global est donc très négatif pour la collectivité.

a) Le chômage augmente les dépenses.

La principale cause de l'augmentation des dépenses est ici évidemment constituée par l'importance des sommes engagées au titre de l'indemnisation des chômeurs : la progression, surtout depuis 1974, des allocations a été très rapide, puisqu'elle a été supérieure à celle des autres prestations sociales.

Mais une autre raison de cet accroissement des charges résulte du caractère dissymétrique de l'incidence financière sur le système de protection : le chômage réduit les recettes, mais non les dépenses, puisque les demandeurs d'emploi sont exonérés de toute contribution, mais continuent à bénéficier des droits sociaux (droit à la sécurité, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse).

Pour apprécier correctement le coût de l'indemnisation, il est nécessaire d'opposer clairement deux périodes bien distinctes, correspondant respectivement à l'ancien système d'intervention et au nouveau dispositif mis en œuvre par la réforme de 1979. En effet, l'analyse rétrospective ne peut s'effectuer que sur la base des procédures en vigueur avant 1979, dans lesquelles une extrême complexité résultait de la multiplicité des types d'allocations et des possibilités de cumul d'indemnités.

Néanmoins, des séries portant sur les années 1973 à 1978 (donc de l'ancien système) ont pu être raccordées aux années ultérieures régies par la loi de 1979.

1° Rétrospective sur l'évolution du coût des dépenses d'indemnisation du chômage (1973-1980) :

Malgré la complexité du système d'indemnisation du chômage en vigueur de 1973 à 1978, il est possible de mettre en évidence la très forte progression du coût des dépenses et l'importance accrue des charges d'indemnisation du chômage dans l'économie.

a) Les caractéristiques du système d'indemnisation du chômage de 1973 à 1978 :

Pendant la période sous revue, le système d'indemnisation du chômage présentait les caractéristiques suivantes :

— C'était un système mixte, où coexistaient deux régimes, l'un légal, l'autre conventionnel. L'ordonnance du 13 juillet 1967 a, en effet, reconnu aux chômeurs le droit à un revenu de remplacement constitué par une allocation d'aide publique (régime légal) et par une allocation d'assurance (régime conventionnel).

— C'était un système évolutif, dans la mesure où le régime légal qui, à l'origine, présentait un caractère d'assistance (le montant de l'aide publique était forfaitaire et il ne tenait compte que de la situation familiale des chômeurs) avait ensuite été modifié avec la mise en place des allocations du Fonds national pour l'emploi, assurant aux bénéficiaires un véritable revenu de remplacement proportionnel à leur ancien salaire.

— C'était un système diversifié, car plusieurs allocations étaient versées par l'U.N.E.D.I.C. (1) :

- l'allocation spéciale, attribuée sous conditions, aux salariés de l'industrie, du commerce ou de l'agriculture ;
- la garantie de ressources, depuis 1972, accordée aux travailleurs âgés, involontairement privés d'emploi ;
- l'allocation supplémentaire d'attente, instituée en 1974, servie aux salariés licenciés pour cause économique.

Le financement de ces trois prestations était assuré par des cotisations prélevées sur la masse salariale des entreprises affiliées au régime de l'U.N.E.D.I.C., la part patronale représentant jusqu'en avril 1979 les quatre cinquièmes de l'ensemble.

— C'était un système complexe, en raison de l'existence des régimes légal et conventionnel fonctionnant selon des règles dis-

(1) Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. C'est une association de la loi de 1901 chargée de gérer le régime d'assurance chômage issu de la convention collective signée le 31 décembre 1958 par les organisations syndicales et patronales.

tinctes, ce qui conduisait, comme on a déjà eu l'occasion de le signaler, à une multiplicité de types d'allocations où les possibilités de cumul d'indemnités constituaient un obstacle majeur à une connaissance correcte des coûts.

b) La très forte progression du coût des dépenses d'indemnisation du chômage : une multiplication par 14, en francs courants, et par 7, en francs constants, de 1973 à 1980 :

Malgré cette relative lourdeur des procédures, des statistiques assez précises ont pu être établies à partir des crédits consommés du ministère du Travail et des bilans annuels du régime établis par l'U.N.E.D.I.C.

Le tableau reproduit ci-dessous fournit l'évolution, de 1973 à 1980, du coût de l'indemnisation du chômage, en en excluant les frais de gestion des différents régimes.

EVOLUTION DU COUT DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE

(En milliards de francs courants.)

	Budget de l'Etat		Allocations des A.S.S.E.D.I.C. (toutes allocations mais hors frais de gestion)	Coût total
		Allocations F.N.E. Aides C.E.C.A. et divers		
1973	0,62	0,07	1,68	2,37
1974	0,86	0,08	2,56	3,50
1975	1,94	0,09	6,30	8,33
1976	2,74	0,11	8,67	11,52
1977	3,56	0,11	11,31	14,98
1978	4,97	0,16	16,45	21,58
1979	(1) (7,48)	0,56	(4) 21,11	26,90
1980	(2) (8,88)	(3) 0,71	(5) 32,51	33,22

(1) Dont 5,23 d'aide publique et 2,25 de subvention à l'U.N.E.D.I.C. (nouveau régime).

(2) Subvention à l'U.N.E.D.I.C. (crédits votés).

(3) Crédits votés.

(4) Y compris 2,25 de subvention forfaitaire de l'Etat en double compte.

Le double compte est annulé dans la colonne total.

(5) Montant de la subvention forfaitaire de l'Etat en double compte.

Le double compte est annulé dans la colonne total.

Le coût global, pour l'Etat et pour les A.S.S.E.D.I.C. (1), est passé de 2,37 milliards de francs courants en 1973 à 33,22 milliards de francs courants en 1980.

Les dépenses ont donc été multipliées par plus de 14, en francs courants, pendant sept années. Il s'agit donc d'une très forte progression du montant des sommes engagées immédiatement avant la crise économique.

Il est à noter que la part de l'Etat, qui représentait en début de période près de 30 % de l'ensemble, a été stabilisée, dès 1975, autour de 25 %.

Au moment du transfert de l'aide publique aux A.S.S.E.D.I.C., par la réforme de 1979, le pourcentage de la part des pouvoirs publics, versée sous forme de subvention à l'U.N.E.D.I.C., a été fixé à un niveau supérieur, ce qui pouvait paraître assez généreux compte tenu de l'évolution précédemment décrite. Cette constatation revêt une importance d'autant plus grande que la clé de répartition des dépenses supplémentaires, engagées à partir de 1979, est la suivante : un tiers pour l'Etat, deux tiers pour les A.S.S.E.D.I.C.

Les pouvoirs publics se trouveront donc appelés à participer davantage, à l'avenir, au financement de l'indemnisation.

A cet égard, de 1973 à 1978, deux évolutions méritent d'être signalées :

— l'incidence de la création, en 1974, de l'allocation supplémentaire d'attente, qui a rapidement représenté près de 15 % du montant global des indemnités ;

— la nette croissance de la part de la garantie de ressources, qui est passée de quelque 8 % du total des dépenses en 1973 à environ 12 % en 1978 ;

— en sens contraire, la lente décrue de l'importance relative de l'allocation spéciale, qui constituait près de 65 % des sommes en 1973, et qui est revenue en 1978 à un peu moins de la moitié.

Aux versements d'indemnités doivent être ajoutés les frais de gestion administrative des A.S.S.E.D.I.C., dont le montant a crû brutalement en 1980 par rapport à 1979, comme le révèle le tableau reproduit ci-dessous :

(1) Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce qui sont fédérées par l'U.N.E.D.I.C.

ÉVOLUTION DES FRAIS DE GESTION ADMINISTRATIVE DES A.S.S.E.D.I.C.

(En millions de francs.)

1976	1977	1978	1979	1980
530	685	840	879	1.335

Une catégorie particulière de dépenses est constituée par les « fonds sociaux » des A.S.S.E.D.I.C., destinés à accorder des prestations aux chômeurs ayant épuisé leurs droits aux allocations normales et aux prolongations pouvant être accordées cas par cas, dont la croissance a été très vive depuis 1976 : ils représentaient 98,7 millions de francs en 1976, 300 millions de francs en 1978, et 800 millions de francs en 1980.

En rapportant le montant total des dépenses d'allocations en 1980 (frais de fonctionnement exclus) à l'effectif des chômeurs indemnisés au 31 décembre 1980, il est possible de déterminer le coût moyen annuel de l'indemnisation d'un chômeur, soit environ 30.000 F. Le chiffre correspondant en 1978 était d'environ 22.000 F.

Encore faut-il n'accorder à ces statistiques qu'une faible signification, car dans le système d'indemnisation en vigueur en 1978, les écarts entre les différentes allocations étaient très importants : le chômeur de longue durée ne recevait qu'un faible pourcentage de l'aide publique d'un montant de 15 F par jour, alors que le salarié licencié pour motif économique recevait 90 % de son ancien salaire brut ; de plus, à taux égal, le montant de l'indemnisation n'était pas identique puisqu'il était calculé à partir du salaire de référence.

c) L'importance accrue, dans l'économie nationale, des dépenses d'indemnisation du chômage :

Le Service des études et de la statistique du ministère du Travail et de la Participation a calculé l'évolution de l'importance, dans l'économie, des dépenses de chômage, à l'exclusion des frais divers et de gestion.

Cette somme a été rapportée à trois grandeurs jugées significatives :

- l'ensemble des prestations sociales ;
- l'ensemble des salaires et traitements bruts ;
- le produit intérieur brut marchand.

Les résultats suivants ont été obtenus :

**DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE
RAPPORTÉES A QUELQUES GRANDEURS MACRO-ÉCONOMIQUES (1)**

(En pourcentage.)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Dépenses de chômage/Prestations sociales	1,09	1,35	2,57	3,03	3,34	3,91	4,62
Dépenses de chômage/Salaires et traitements bruts versés	0,53	0,65	1,36	1,63	1,87	2,28	2,73
Dépenses de chômage/Produit intérieur brut marchand	0,23	0,29	0,62	0,75	0,86	1,04	1,24

(1) Frais de gestion (U.N.E.D.I.C., aide publique, etc.) non compris.

Sources : Comptabilité nationale - U.N.E.D.I.C. - Ministère du Travail.

● L'augmentation du rapport Dépenses d'indemnisation du chômage/Prestations sociales (santé, famille, emploi) connaît une accélération très marquée, d'abord en 1975, puis en 1979 ; au total, la part des dépenses de chômage a été multipliée par plus de 4 en sept ans : elle représente, en 1978, un total d'un montant supérieur aux sommes versées aux personnes victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

Ce calcul ne tient compte, au surplus, que des allocations de chômage ; toutes les autres prestations en faveur de l'emploi versées à des particuliers s'en trouvent donc exclues. D'après les Comptes de la nation, après inclusion de ces éléments, la part des prestations sociales liées à l'emploi passerait de quelque 2 % du total avant 1973 à 5,69 % en 1978.

● La moindre croissance, jusqu'en 1979, du rapport Dépenses d'indemnisation du chômage/Salaires et traitements versés (administrations publiques incluses) est plus surprenante.

Mais si l'on tient compte de la forte progression constatée en 1979 par rapport à 1978, ce rapport a quand même été multiplié par 5,2 de 1973 à 1979. Cette évolution est logique dans la mesure où son dénominateur est sensible, contrairement à l'indicateur précédent, au niveau du chômage ; théoriquement du moins, plus le nombre de demandeurs d'emplois augmente, plus la masse salariale qui constitue l'assiette des cotisations A.S.S.E.D.I.C. diminue.

Ce ratio donne une indication sur le montant des sommes réinjectées sous forme de revenus par le circuit des A.S.S.E.D.I.C. et de l'Etat ; il fournit une mesure de la redistribution.

Au moment où il est possible d'affirmer que la détérioration des capacités d'autofinancement est sans doute le résultat de l'élévation rapide des cotisations sociales, l'évolution préoccupante de ce rapport conduit à soulever la question des conséquences négatives du prélèvement ainsi effectué sur les entreprises.

- Le troisième rapport : Dépenses d'indemnisation du chômage/Produit intérieur brut marchand, a été multiplié par plus de cinq en sept ans.

Ce chiffre revêt une importance extrême, car il démontre l'utilité de mieux intégrer, aux modèles macro-économiques, des dépenses de cette nature, qui ne peuvent plus être considérées comme des valeurs résiduelles.

Les travaux du G.A.M.A. (Groupe d'analyse macro-économique appliquée) ont d'ailleurs permis d'apprécier à court terme l'incidence de la hausse des cotisations sociales de décembre 1978 et du relèvement des cotisations A.S.S.E.D.I.C. intervenu en mars 1979 ; en 1981, la diminution en volume du P.I.B. serait de 1,17 % et le nombre des demandeurs d'emplois augmenterait de 36.000. Une autre simulation, réalisée avec le même modèle, révèle qu'une augmentation de 35 % du prix du pétrole en 1979 entraîne exactement les mêmes conséquences sur le nombre de chômeurs.

Une comparaison avec quelques grands pays industrialisés montre que presque tous les Etats ont conféré une importance majeure à l'indemnisation, au détriment des dépenses de création ou de maintien de l'emploi. Seule, la Suède, qui a toujours préféré accorder une aide à la formation sur le lieu de travail, fait exception. Les modalités des systèmes d'allocation varient cependant : l'assurance prévaut en R.F.A. et l'assistance au Royaume-Uni. Mais la crise de l'emploi, en provoquant un alourdissement des contraintes financières, a quelque peu estompé les différences.

Les principaux pays ont dû supporter une croissance rapide de leurs dépenses de chômage, dont le tableau reproduit ci-dessous fournit l'évolution en rapport avec le produit intérieur brut marchand.

En 1978, la France se situe derrière le Canada et la R.F.A., mais avant les Etats-Unis (1), et surtout le Royaume-Uni, où les effets déflationnistes de la crise pétrolière n'ont pas été ressentis avec la même intensité.

(1) Pour 1981, les allocations de chômage représenteraient cependant aux Etats-Unis plus de 25 milliards de dollars.

**DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHOMAGE
RAPPORTÉES AU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT MARCHAND
DANS QUELQUES GRANDS PAYS**

	1970	1973	1975	1978
Canada	»	1,78	2,14	(a) 1,9
R.F.A.	0,14	0,23	1,19	1,3
France	0,19	0,23	0,62	1,04
Etats-Unis	0,42	0,34	1,12	0,7
Royaume-Uni	»	0,42	»	0,4

(a) Les taux élevés qui s'observent dans le cas canadien s'expliquent du fait que les prestations versées pour arrêts de travail en cas de maladie ou de maternité sont incluses dans les dépenses de chômage.

Source : O.C.D.E., « L'indemnisation des chômeurs et les mesures favorisant leur emploi », Paris, 1979, tableau 14, p. 84-85.

2° Perspectives de l'évolution du coût de l'indemnisation du chômage (1980-1985) :

La réforme de l'indemnisation du chômage, intervenue en 1979, a imposé d'étudier par types d'indemnités les projections sur l'évolution du coût des nouvelles procédures.

Malgré cette rupture intervenue dans les séries en 1979, il apparaît que le chiffre global obtenu pour 1980, au terme de ces projections, n'est pas d'un ordre de grandeur très éloigné, compte tenu de la dégradation de la situation de l'emploi en 1979 et en 1980, du résultat fourni pour 1978 par l'ancien système (30,4 milliards de francs, contre 21,3 milliards de francs) et surtout, du montant du coût total estimé, pour 1980, par le ministère du Travail, rappelé précédemment (33,22 milliards de francs).

Les projections réalisées constituent cependant un sérieux motif de préoccupation dans la mesure où, de 1980 à 1985, le coût de l'indemnisation du chômage serait appelé à tripler en francs courants.

a) La réforme de l'indemnisation du chômage intervenue en 1979 :

Le système mis en place en 1979 présente le mérite d'une plus grande clarté, ce qui devrait faciliter une meilleure connaissance statistique de la réalité du chômage.

C'est un système unifié : la fusion des aides conventionnelles et publiques, qui a eu pour conséquence de transférer à l'U.N.E.D.I.C. la charge de l'ancienne aide publique, a mis un terme à la dualité

des sources de financement. En contrepartie, l'Etat accorde à l'U.N.E.D.I.C. une subvention, qui porte à environ 28 % des dépenses en 1980 la part de la contribution des pouvoirs publics.

C'est un système incitatif : les allocations versées aux travailleurs licenciés pour motif économique obéissent à une dégressivité, alors que le taux fixe de l'allocation supplémentaire d'attente pouvait favoriser la prolongation de la période de chômage ; désormais, il existe bien une volonté de pousser les travailleurs en chômage à rechercher un emploi.

C'est un système rationnel, fondé sur six statuts :

- les chômeurs ordinaires (allocation de base) ;
- les chômeurs pour raisons économiques (allocation spéciale) ;
- les chômeurs de longue durée (allocation de fin de droits) ;
- les chômeurs à la recherche d'un premier emploi ou voulant reprendre une activité après une longue interruption (allocation forfaitaire) ;
- les préretraités (allocation de garantie de ressources) ;
- les chômeurs ayant perdu leurs droits sociaux (allocation spéciale prévue par la convention du 24 février 1981).

Le tableau, reproduit ci-dessous, récapitule les principales modalités de l'indemnisation du chômage résultant de la loi du 16 janvier 1979 et de l'accord interprofessionnel du 16 mars 1979.

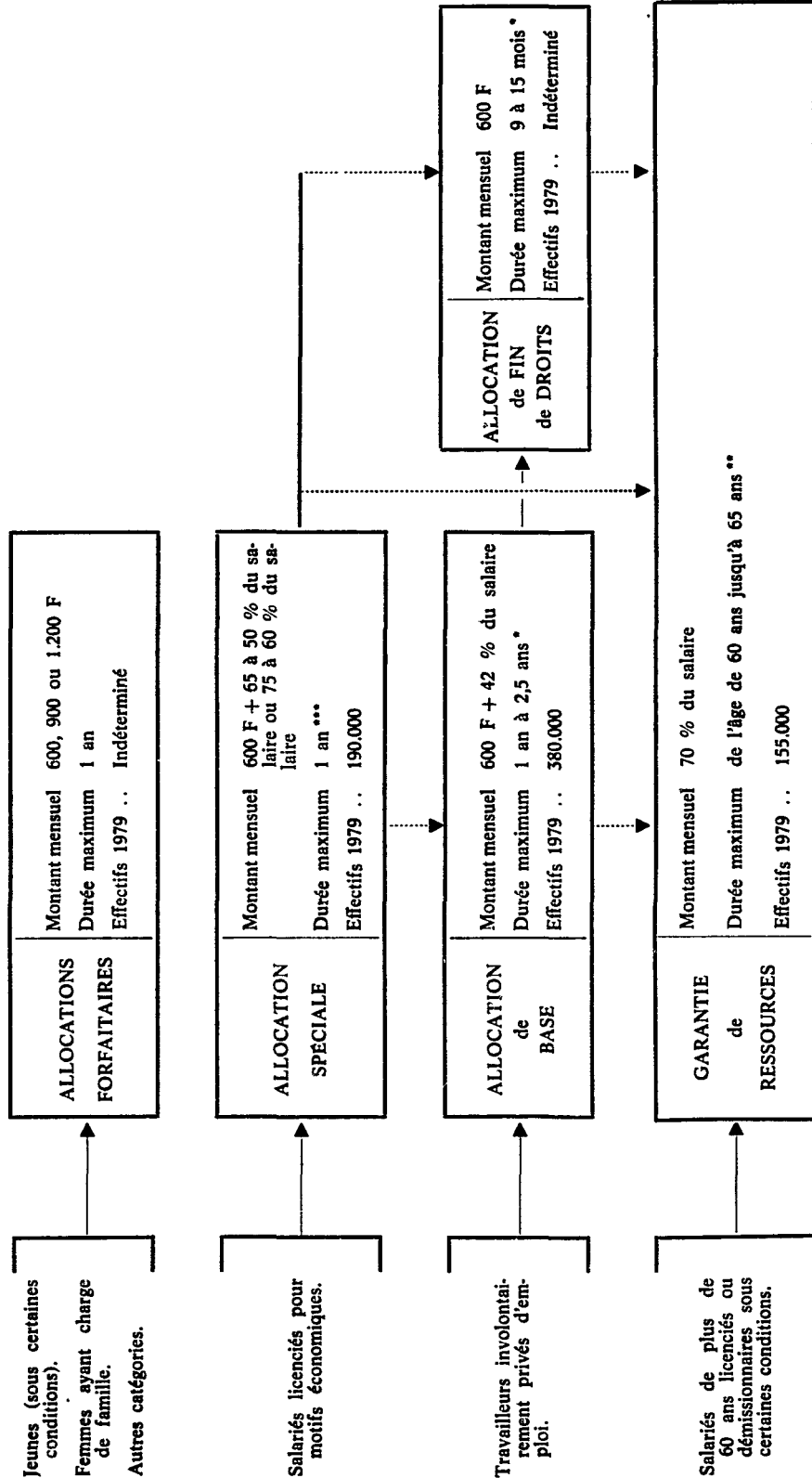
LE NOUVEAU SYSTÈME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE

AYANTS DROIT

ALLOCATIONS

CARACTERISTIQUES

NOMS



Les flèches en pointillé signalent les possibilités de bénéficier successivement de plusieurs allocations sous certaines conditions.

* La durée de versement des prestations varie en fonction de l'âge des bénéficiaires.

** Dans certains cas, la garantie de ressources peut être versée à des salariés licenciés après cinquante-cinq ans.

b) Les projections sur l'évolution du coût de l'indemnisation du chômage : un triplement des sommes en six années :

La Direction de la prévision a effectué une projection financière de l'indemnisation du chômage pour les années 1980 à 1985.

Il a été nécessaire, à cette occasion, de procéder analytiquement, selon les types d'indemnités ; tous les calculs ont été effectués, sauf indication explicite, à législation constante.

Le coût total obtenu pour 1985 traduit, par rapport à l'année 1980, une forte progression, puisque le montant des dépenses d'indemnisation se trouverait quasiment multiplié par 3 en six années.

Le tableau ci-dessous reproduit le coût de chaque indemnité :

**PERSPECTIVES, EN FRANCS COURANTS, DE L'ÉVOLUTION DU COUT TOTAL
DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE (1980-1985)**

(En milliards de francs.)

Indemnités Années	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Garantie de ressources	8,1	11,4	15,5	20,1	24,8	29,8
Allocation de base (chômeurs ordinaires)	7,4	8,8	10,3	12,1	14,2	16,6
Allocation spéciale (chômeurs pour raisons économiques)	11,5	14,6	18,2	22,5	27,9	34,1
Autres allocations (allocations de fin de droits et allocations forfaitaires)	3,4	4,4	5,5	6,8	8,4	10,1
Total	30,4	39,2	49,5	61,5	75,3	90,6

La part de la garantie de ressources passerait de 26,6 % du total en 1980 à 32,8 % en 1985, au détriment de celle de l'allocation de base servie aux chômeurs ordinaires, qui reviendrait de 24,3 % en 1980 à 18,3 % en 1985 ; la part de l'allocation spéciale (chômeurs pour raison économique) demeurerait stable ; la part des « autres allocations » a été arbitrairement prédéterminée, en fonction de la structure des indemnités U.N.E.D.I.C., au niveau atteint actuellement.

L'évolution de l'emploi, au cours des prochaines années, ne permet pas d'envisager une diminution des taux de recours à la garantie de ressources. Il faut s'attendre, au même moment, à un gonflement des classes les moins âgées correspondant à une admission à la garantie de ressources à des âges de plus en plus jeunes.

Si l'on raisonne en francs constants, ce qui est normal puisque l'assiette de la garantie de ressources est le salaire, le coût de la

garantie de ressources passe de 8,1 milliards de francs en 1980 à 18,6 milliards de francs en 1985, ce qui correspond à une multiplication par 2,3 contre une multiplication par 3,7 en francs courants.

Notons cependant que les estimations effectuées supposent l'application de la garantie de ressources jusqu'à 1985 (hypothèses de législation constante), alors que l'accord interprofessionnel du 16 mars 1979 ne prévoit cette allocation que jusqu'au 31 mars 1981 ; le système a d'ailleurs été reconduit pour un an au début de l'année 1981.

Les résultats de ces évaluations ne sont pas sensiblement différents des chiffres fournis par le modèle de projection des opérations de la Sécurité sociale (modèle SECUS) de la Direction de la prévision.

Mais comme le modèle SECUS inclut les frais de gestion, il est nécessaire, si l'on veut comparer les deux séries, d'ajouter aux statistiques précédemment citées les dépenses de cette nature, évaluées à 5 % du coût total des indemnisations.

Le tableau reproduit ci-dessous récapitule les écarts entre les deux types de données.

RÉSULTATS COMPARÉS
DES PERSPECTIVES DE L'INDEMNISATION DU COUT DU CHOMAGE
(Modèle SECUS et projections précédentes de la Direction de la prévision.)

(En milliards de francs courants.)

Années	Modèle SECUS	Coût total des indemnités (projections) (A)	Frais de gestion (projections) (B)	Coût total (projections) (A) + (B)
1980	(1) 36,7	30,4	1,5	31,9
1981	47,6	39,2	2,0	41,2
1982	58,6	49,5	2,5	52,0
1983	71,3	61,5	3,1	64,6
1984	84,5	75,3	3,8	79,1
1985	98,5	90,6	4,5	95,1

(1) L'écart initial (36,7 milliards de francs dans SECUS, 31,9 milliards de francs selon les projections) est dû au montant de l'aide publique, qui a été traité différemment dans les deux séries : la Direction de la prévision a inclus cette dépense dans les charges de l'U.N.E.D.I.C. ; la méthode adoptée par les projections n'a pas suivi cette modification de gestion de l'ancienne aide publique.

b) Le chômage réduit les recettes.

L'existence d'une importante population à la recherche d'un emploi réduit considérablement le montant des recettes de l'Etat et de la Sécurité sociale.

Le produit des impôts est minoré à la suite de l'amointrissement de la capacité contributive des chômeurs ; indirectement, la modification des comportements de consommation et d'épargne concourt à faire diminuer les rentrées fiscales au titre des impôts sur l'activité économique.

Le financement de la majeure partie des prestations sociales reposant sur une assiette salariale donc sur la masse des cotisants, toute aggravation du chômage se traduit par des pertes de recettes pour la Sécurité sociale.

1° Le chômage réduit les recettes fiscales :

La perte de recettes fiscales est liée à la réduction du revenu provoquée par la situation de chômeur. Elle affecte différemment les principaux impôts.

a) L'impôt sur le revenu :

Comme les allocations de chômage sont imposables à l'impôt sur le revenu, la garantie de ressources comme une pension et les autres allocations, comme des salaires, le manque à gagner pour l'Etat est égal à la différence entre le montant de ces aides et le salaire de référence.

Mais il est nécessaire de prendre en considération le niveau de revenu et le type d'allocation versé ; le ministère du Travail dispose de statistiques, un peu anciennes (valables pour l'année 1975), fondées sur des distinctions entre le sexe, la catégorie socio-professionnelle et le mode d'indemnisation.

Il est ainsi possible de déterminer « la valeur de l'année-chômeur » pour l'Etat.

La perte fiscale de l'Etat a été ainsi évaluée à 2 milliards de francs en 1975, ce qui représentait plus du cinquième des dépenses d'indemnisation du chômage.

Comme le révèle le tableau reproduit ci-dessous, les pertes de fiscalité directe atteignent, sauf pour les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire d'attente, 80 à 100 % de l'impôt direct que verserait un salarié de la même catégorie socio-professionnelle.

VALEUR DE « L'ANNEE-CHOMEUR » POUR L'ETAT EN 1975

(En

Catégorie socio-professionnelle	Perte de fiscalité directe sur un chômeur percevant :								
	A.S.		A.P.		A.S. + A.P.		A.S.+A.P.+A.S.A.		En franc
	En francs	En % (1)	En francs	En %	En francs	En %	En francs	En %	
<i>Hommes.</i>									
I.C.	713	100	713	100	713	100	495	69	71
vrier	2.104	96	2.197	100	2.104	96	821	37	2.19
ployé	2.794	92	3.042	100	2.794	92	994	33	3.04
re moyen	7.147	86	8.263	100	7.147	86	2.079	25	8.26
re supérieur	18.698	81	23.213	100	18.698	81	3.689	16	23.21
<i>Femmes.</i>									
I.C.	713	100	713	100	713	100	495	69	71
rière	936	100	936	100	936	100	538	57	93
ployée	1.725	99	1.748	100	1.725	99	732	42	1.74
re moyen	3.707	89	4.165	100	3.707	89	1.242	30	4.16
re supérieur	10.366	85	12.264	100	10.366	85	2.400	20	12.26

En pourcentage de l'impôt versé par le salarié de la même catégorie.

Est-il possible d'actualiser ce chiffre de 2 milliards de francs en 1975 ?

En adoptant l'hypothèse d'une progression de cette somme équivalente au taux d'accroissement des dépenses d'indemnisation du chômage, ce montant atteindrait alors près de 8 milliards de francs en 1980.

b) Les impôts indirects :

Il est beaucoup plus difficile d'évaluer les incidences, sur le produit de la fiscalité indirecte, des modifications des comportements de consommation et d'épargne des chômeurs. L'information disponible est très insuffisante. Mais dans la mesure où la diminution du revenu consécutive au chômage peut réduire la propension à consommer, les rentrées fiscales se trouvent réduites.

Des sondages récents ont révélé que la quasi-totalité des chômeurs déclarent réduire leurs achats, notamment d'habillement et de loisirs. Une part non négligeable de l'échantillon signale aussi une diminution des dépenses alimentaires.

2° Le chômage réduit les ressources de la Sécurité sociale :

Pour l'année 1975, le manque à gagner résultant de l'absence de cotisations due à l'importance de l'effectif des chômeurs a été évalué à 7,8 milliards de francs ; actualisé en fonction du rythme d'accroissement des dépenses d'indemnisation du chômage, ce montant représenterait en 1980 31,2 milliards de francs.

La répartition par sexe et par catégorie socio-professionnelle était la suivante en 1975 :

VALEUR DE « L'ANNÉE CHOMEUR » POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

(En francs 1975.)

	Cotisations salariales	Cotisations patronales	Cotisations totales
<i>Hommes.</i>			
S.M.I.C.	1.120	4.945	6.065
Ouvrier	1.801	7.953	9.754
Employé	2.110	9.316	11.426
Cadre moyen	2.140	9.861	12.001
Cadre supérieur	2.830	10.842	13.672
<i>Femmes.</i>			
S.M.I.C.	1.120	4.945	6.065
Ouvrière	1.245	5.497	6.742
Employée	1.627	7.184	8.811
Cadre moyen	2.192	9.566	11.758
Cadre supérieur	2.482	10.095	12.577

La Sécurité sociale perd d'autant plus en cotisations que le chômeur est mieux qualifié : la valeur de la personne sans emploi, qui est fonction du salaire, progresse avec la catégorie socio-professionnelle.

Parmi d'autres évaluations, le rapport de la Commission du développement du VIII^e Plan signale « qu'un million de cotisants représente 15 milliards de francs de recettes » (1) : les auteurs en déduisent ainsi que la Sécurité sociale aurait, en 1979, équilibré ses comptes sans faire appel à l'augmentation de deux points de cotisations si elle avait pu bénéficier de la contribution de 700.000 actifs supplémentaires.

(1) Rapport de la Commission du développement du VIII^e Plan, la Documentation française, p. 173.

Ce calcul provient sans doute d'une règle de trois, reprenant au numérateur le montant des cotisations patronales et salariales, tel qu'il figure dans les Comptes de la nation pour 1978 (soit 328 milliards de francs), que multiplie un million de chômeurs, et, au dénominateur, l'effectif des emplois (soit 21,6 millions d'emplois).

En fait, cet exercice ne présente un intérêt que si l'on précise la nature des actions entreprises pour créer ce million d'emplois. Dans l'hypothèse d'une réduction de la durée du travail, et donc d'un partage de ce travail (1) les revenus se trouveraient également répartis, ce qui n'augmenterait ni les ressources fiscales, ni le produit des cotisations sociales. La seule économie porterait sur les dépenses d'indemnisation du chômage.

Ajoutons que la création d'un million d'emplois n'entraîne pas mécaniquement une réduction d'égal montant des effectifs du chômage, à cause des ajustements catégoriels et fonctionnels au sein des entreprises cherchant à rentabiliser la gestion de leur personnel.

c) Un bilan comptable de l'indemnisation et des pertes de recettes très négatif pour la collectivité.

Au cours de l'année 1980 le chômage aurait donc provoqué la perte :

- de 8 milliards de francs au titre de l'impôt sur le revenu ;
 - et de 31,2 milliards de francs pour la Sécurité sociale,
- ce qui conduirait à un manque à gagner de 39,2 milliards de francs.

Ce chiffre doit être comparé au montant des dépenses d'indemnisation du chômage enregistrées la même année soit 33,2 milliards de francs.

En fait, il est possible d'affirmer, avec le Comité « Emploi-recettes » aurait donc été de 72,4 milliards de francs en 1980.

En fait, il est possible d'affirmer, avec le comité « Emploi-revenus » du VIII^e Plan, que le « manque à gagner résultant du chômage en termes de cotisations sociales et d'impôts représente un coût financier approximativement équivalent au montant des indemnités » (2).

(1) Dans les conditions et sous les hypothèses décrites ci-dessous au chapitre 6 (p. 118 et sqq).

(2) Rapport du Comité « Emploi-revenus » du VIII^e Plan, la Documentation française, p. 160.

3. Une tentative d'appréciation du coût global résultant des différentes formes d'intervention en faveur de l'emploi : les travaux du Centre d'analyse économique d'Aix-Marseille.

Le Centre d'analyse économique d'Aix-Marseille a étudié l'évolution du coût macro-économique de la politique de l'emploi selon une perspective qui tend à regrouper le coût des actions les plus diverses pouvant se rattacher à la notion d'action en faveur de l'emploi.

Ainsi, adoptant la conception la plus large possible, les auteurs de ce document ont retenu dix groupes d'action, dont huit ont été chiffrés et dont deux n'ont pu être évalués (mesures de politique économique générale et réformes juridiques et institutionnelles qui permettraient d'éliminer certains obstacles à l'embauche).

Les huit groupes considérés méritent d'être examinés séparément ; un bilan global peut ensuite être établi.

Soulignons que ce travail du Centre d'analyse économique reprend, pour estimer le coût de l'indemnisation, les statistiques élaborées, en 1979, par le ministère du Travail.

Il s'ensuit que, par rapport aux chiffres cités précédemment, qui ont fait l'objet, par l'Administration, de réévaluations en 1980-1981, de faibles différences peuvent être constatées, assez peu significatives au demeurant (1).

De plus, les critères de reclassement des différentes mesures obéissent à des conceptions différentes selon le ministère du Travail et le Centre d'analyse économique d'Aix-Marseille.

a) *L'indemnisation.*

Les sommes des différents postes d'indemnisation énumérés dans l'étude du Centre d'Aix-Marseille, pour 1978, sont de 23,9 milliards de francs (contre 21,3 pour le ministère du Travail, estimation de 1979) (2).

(1) Précisons que les évaluations de 1979, par le ministère du Travail, sont fournies en incluant les frais de gestion des A.S.S.E.D.I.C., ce qui n'est pas le cas des estimations de 1980-1981. Mais même en réintégrant, dans les chiffres de 1980-1981, ces frais de gestion des A.S.S.E.D.I.C., il subsiste, à la marge, des différences.

(2) Et, comme on l'a vu, 21,58 milliards de francs selon les estimations de 1980-1981.

L'origine de cette différence est essentiellement constituée :

— par l'exclusion de la garantie de ressources, reprise au titre des mesures d'incitation à l'inactivité — pour un coût de 2,3 milliards de francs ;

— par l'inclusion des indemnités de licenciement, à hauteur de 4,4 milliards de francs.

De 1973 à 1978, le montant du coût de l'indemnisation aurait été multiplié par 3,7 en francs constants sous l'effet d'une multiplication par 3,06 du nombre des demandeurs d'emploi, accompagnée d'une multiplication par 4,49 de celui des chômeurs indemnisés.

Le taux de couverture global serait passé de 52 à 76,2 %, croissant régulièrement malgré la brutale progression des effectifs touchés en 1975.

En 1978, 38 % des chômeurs auraient bénéficié des trois allocations cumulées (aide publique + allocation spéciale + allocation supplémentaire d'attente) ; mais cette protection aurait été très inégale, puisque 23,8 % des demandeurs d'emploi seraient demeurés sans ressources et puisque 23 % n'auraient reçu que la seule aide publique. Cette évolution expliquerait la rapide croissance signalée précédemment des versements des fonds sociaux aux chômeurs ayant puisé leurs droits.

b) Les mesures de perfectionnement du marché du travail.

Les mesures de perfectionnement du marché du travail recensées comprennent les dépenses de l'Agence nationale pour l'emploi et les aides à la recherche d'emploi du Fonds national pour l'emploi (bons de transport, hébergement, indemnité de double résidence, etc.).

Le montant total de ces dépenses est passé, de 1973 à 1978, en francs courants, de 255,3 à 735,8 millions de francs.

c) Les mesures au titre de la formation professionnelle.

Ces dépenses ont augmenté, en francs constants, de plus de 50 % au cours de la période sous revue.

En francs courants, elles sont passées de 5,7 à 13,9 milliards de francs.

Au sein de l'enveloppe, la croissance des interventions au profit des demandeurs d'emploi, essentiellement financées par l'Etat, a porté la part des pouvoirs publics de 35,2 à 36,9 % du total : il s'agit de frais de fonctionnement, de rémunération des stagiaires

(conversion, prévention, préformation), de contrats emploi-formation, etc.

Mais la formation des actifs occupés demeure prédominante : promotion, adaptation et perfectionnement. Cette évolution confirme la difficulté croissante, rencontrée par les entreprises, pour trouver, sur le marché du travail, certaines catégories de personnel. Elle révèle une indéniable inadaptation des demandes aux offres d'emploi.

d) Le maintien de l'emploi.

Ont été regroupés ici les crédits consommés au titre de l'indemnisation du chômage partiel et de l'indemnité spéciale de montagne.

La croissance de ces sommes est rapide compte tenu de la progressivité, depuis 1973, de la mise en place de ces mesures ; leur montant atteint 896 millions de francs 1978 (contre 41,2 millions de francs en 1973).

e) La promotion de l'emploi.

Cette rubrique comprend :

- les aides régionales (prime de développement régional ; prime de localisation des activités tertiaires ; aide spéciale rurale, etc.) ;

- les exonérations des cotisations patronales ;

- les exonérations fiscales (exonération de patente et de taxe professionnelle ; réduction de droits de mutation et de taxe de publicité foncière ; amortissement exceptionnel de 25 % sur les constructions nouvelles) ;

- diverses autres mesures.

Le total de ces mesures atteint 1,62 milliard de francs en 1980, contre 500,7 millions de francs en 1973.

Les dépenses ont progressé de 95 % en francs constants au cours de la période sous revue, avec une forte croissance en 1977, au moment du premier pacte national pour l'emploi.

Les aides régionales utilisées ont représenté 555 millions de francs 1978 (contre 239,3 millions de francs en 1973), les exonérations de cotisations patronales, 453,3 millions de francs en 1978 (contre 960 millions de francs en 1977, première année du système ainsi mis en place) ; les exonérations fiscales, quelque 506 millions de francs en 1978 (contre 261,4 millions de francs en 1973).

f) La création directe d'emplois.

Le coût des créations directes d'emplois (recrutement de vacataires) a été de l'ordre de 240 millions de francs en 1977 et de 370 millions de francs en 1978.

g) L'incitation à l'activité.

Le coût de l'allocation de transfert de domicile est passé, de 1973 à 1978, de 32,1 à 152,6 millions de francs courants ; en francs constants, il a quasiment triplé.

h) L'incitation à l'inactivité.

Ce poste regroupe :

- la garantie de ressources ;
- l'aide au retour ;
- les allocations du Fonds national pour l'emploi.

Le coût de ces mesures, en francs constants, a été multiplié par 7,84 de 1973 à 1978 ; il représente près de 2,6 milliards de francs courants en 1978.

i) *Les résultats du bilan global.*

Le tableau reproduit ci-dessous récapitule les chiffres précédemment enregistrés au titre de chacun de ces huit groupes d'action.

RECAPITULATION DU COUT GLOBAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

(En milliards de francs courants et en pourcentage.)

	1973		1978	
	(1)	%	(1)	%
Indemnisation	3,9	36,4	23,9	54,3
Perfectionnement du marché du travail	0,2	1,9	0,7	1,6
Formation professionnelle	5,7	53,2	13,9	31,6
Maintien de l'emploi	0,0	0	0,9	2,0
Promotion de l'emploi	0,5	4,7	1,6	3,6
Création directe d'emplois	0,2		0,3	
Incitation à l'activité	0,0	1,9	0,1	1,0
Incitation à l'inactivité	0,2	1,9	2,6	5,9
Total	10,7	100,0	44,0	100,0

(1) En milliards de francs.

Atteignant 44 milliards de francs courants en 1978, les dépenses pour l'emploi représentent quelque 2 % de la production nationale.

En francs courants, ces dépenses ont été multipliées par 4,1 en six années ; en francs constants, par 2,5.

Au cours de la même période de référence, le nombre moyen annuel des demandeurs d'emplois a presque triplé.

Il en résulte que le coût financier de ces mesures a crû moins vite, en francs constants, que l'effectif des chômeurs.

Mais il est préoccupant de constater que l'indemnisation et l'incitation à l'inactivité représentent en 1978 60,2 % des dépenses (contre 38,3 % en 1973). La politique mise en œuvre depuis 1973 a donc accordé systématiquement une priorité à la lutte contre les conséquences du chômage, en assurant un revenu de remplacement, quitte à négliger l'action sur les causes mêmes du sous-emploi.

De même, si la formation professionnelle représente un poste important de dépenses, au sein même des sommes engagées peut être discernée une incontestable propension à intervenir en faveur d'actifs occupés, au détriment des demandeurs d'emplois.

Ces deux évolutions traduisent une certaine inadaptation des procédures à la nature des difficultés à résoudre.

Mais, plus fondamentalement, il est possible de s'interroger sur le mode de fonctionnement du système d'indemnisation du chômage, qui met à la charge des actifs occupés le coût de la protection des inactifs. Un accroissement régulier des cotisations, en renchérissant le coût de la main-d'œuvre, ne peut que favoriser la substitution du capital au travail, ce qui aggrave encore la situation de l'emploi.

B. — LES EFFETS PERVERS DES AIDES

Le système d'aides semble devoir revêtir un caractère de plus en plus symptomatique à mesure que prennent de l'ampleur l'impact démographique, la stagnation économique mondiale et la pression sur le marché intérieur de la concurrence étrangère.

Son principal mérite est donc de répondre à la nécessité sociale formulée en tête de l'étude et, par là même, de ménager la possibilité d'une politique de l'emploi qui prenne en considération l'évolution probable de l'activité économique, ce qui suppose :

— une remise en cause des principes de la formation professionnelle ;

— la définition d'une politique économique régionale qui puisse prendre le relais des mesures de soutien à l'emploi des zones les plus défavorisées ;

— une véritable atténuation, pour les individus, des conséquences du chômage, soit qu'ils en subissent des traumatismes, soit qu'ils s'y complaisent.

1. Une nécessaire remise en cause des principes de la formation professionnelle.

La politique de la formation professionnelle coûte cher ; elle a été de plus en plus fréquemment utilisée pour limiter les effets de la dégradation du marché du travail, en délaissant l'objectif initial qui lui avait été fixé par les pouvoirs publics, tendant à améliorer le niveau de formation des bénéficiaires.

a) *Un coût excessif.*

Les dépenses de formation professionnelle atteignent en France un montant important, surtout si l'on procède à une comparaison avec quelques expériences étrangères.

Ainsi, en 1977, selon le Centre d'analyse économique d'Aix-Marseille, elles représentaient trois fois le niveau des dépenses par tête de population active en R.F.A., et cinq fois au Royaume-Uni.

La situation française est cependant particulière, dans la mesure où le dispositif d'intervention en faveur de la formation professionnelle venait d'être mis au point juste avant l'apparition de la crise économique. Dans ces conditions, les pouvoirs publics ont pu avoir tendance à développer les procédures sans tenter d'étudier leur efficacité relative.

b) *Des priorités discutables.*

Le recours systématique à la formation professionnelle pour résorber le chômage d'inadaptation est devenu de moins en moins efficace à mesure que l'aggravation de la conjoncture économique suscitait l'apparition de nouvelles causes de chômage.

Il s'agit moins, aujourd'hui, d'améliorer les qualifications que de créer des emplois. Un exemple de cette nouvelle orientation est révélateur : la priorité, accordée depuis 1977, en faveur des jeunes demandeurs d'emploi. Les trois pactes nationaux pour l'emploi ont représenté un coût global élevé, de l'ordre de plus de 10 milliards de francs, pour des résultats inégaux.

Le nombre de jeunes chômeurs a incontestablement été réduit. Mais cette diminution a été en partie le résultat purement mécanique de l'affectation des jeunes demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi dans les stages mis en place, certains des intéressés ayant été rejetés des formations classiques, en raison de leurs handicaps de départ.

Cependant la prise en charge par l'Etat d'une partie des cotisations patronales a conduit à des créations d'emplois de caractère malheureusement précaire. Nous verrons plus loin qu'une politique d'allègement des cotisations des entreprises aurait un effet nettement bénéfique sur l'embauche.

Le problème de la formation professionnelle n'est au fond qu'une conséquence de l'inadaptation, voire de l'inefficacité croissante, d'un système éducatif qui s'effrite sous les coups conjugués et réciproques d'expériences et de réformes pédagogiques fortement teintées d'utopies technocratiques ou idéologiques et des réactions corporatistes qu'elles

provoquent. Il est facile de constater que, de plus en plus, c'est dans des écoles spécialisées indépendantes du système éducatif national que se forment les jeunes directement employables par les entreprises. Tout se passe comme si les « concepteurs » de l'éducation vivaient dans un univers de pensée tellement coupé de la réalité que, tant du côté des enseignants que de celui des élèves, la transmission et l'assimilation des données de base s'effectuent mal et avec retard. Au terme des études, la reprise de contact avec le monde réel fait apparaître un tel hiatus qu'il est nécessaire de faire prendre en charge une seconde fois par la collectivité nationale l'éducation des jeunes sous l'appellation de formation professionnelle.

Il s'agit là de la faiblesse majeure la plus grave de notre société sur laquelle il n'est pas possible de faire le silence.

2. La définition d'une nouvelle politique économique régionale.

Un examen de la répartition géographique des incitations à l'emploi contenues dans le pacte national montre que les zones les plus défavorisées du territoire ont essentiellement bénéficié de ces différentes aides :

— les exonérations de charges consenties dans le cadre de contrats d'apprentissage ont été largement utilisées dans les régions du Centre et de l'Ouest de la France, caractérisées par l'importance du secteur agricole et artisanal ;

— les exonérations consenties à l'occasion d'embauches fermes ont été fortement consenties à l'intérieur d'une région centrale qui va de la Bretagne à la Franche-Comté ; ces zones sont peu productives en moyenne ;

— les stages pratiques ont profité en priorité à la France de l'Ouest, du Sud et du Centre, caractérisée par un secteur agricole important.

Cette description, empruntée au rapport de MM. Bloch-Lainé et Janicot (1), conduit à penser que ces mesures, et notamment celles qui revêtent le caractère de véritables subventions à l'emploi, ont surtout bénéficié aux régions peu industrialisées, avec des indicateurs de productivité faibles, ne connaissant pas, en général, les difficiles problèmes de reconversion de branches entières, qui caractérisent par exemple la Lorraine ou le Nord.

(1) Rapport de MM. Bloch-Lainé et Janicot sur le « Bilan des aides publiques directes et indirectes à l'emploi », octobre 1978, p. 13-14.

Cette répartition géographique des aides, qui est spontanément apparue à l'occasion du pacte, correspond en fait à l'orientation traditionnelle des interventions en faveur du développement économique régional.

Or, compte tenu des priorités d'emplois qui s'imposent aujourd'hui dans les zones à forte concentration urbaine, il ne sera plus possible, à brève échéance, de maintenir cette coïncidence entre la politique de l'emploi et la politique de l'aménagement du territoire.

Un nouvel objectif de l'action des pouvoirs publics pourrait donc consister à mieux utiliser ces différentes actions, en évitant de trop inciter directement à la création d'emplois précaires dans les régions les plus défavorisées.

Il semble nécessaire de mieux distinguer à l'avenir les deux types d'action :

— celle qui a pour finalité de pallier les effets conjoncturels cumulés sur l'emploi de la récession mondiale et de la démographie nationale ;

— celle dont la finalité structurelle est de revitaliser certaines régions en voie de dépeuplement faute d'industrialisation.

L'une est destinée à produire des effets à court terme, la seconde vise des effets à long terme. La confusion des objectifs et des moyens risque d'être à la fois onéreuse et inefficace.

3. La recherche d'une véritable atténuation, pour les individus, des conséquences du chômage.

Le système français est essentiellement fondé sur l'indemnisation. Celle-ci est inévitable parce qu'elle répond à un besoin urgent mais elle ne devrait jouer qu'un rôle de transition vers le réemploi. Il est, en effet, incontestable que l'inactivité sociale produit des effets néfastes pour les individus.

En effet, il est permis de s'interroger sur les responsabilités intrinsèques de l'existence d'un revenu de remplacement dans le maintien du chômage. Cette question a été abondamment débattue dans les pays anglo-saxons, où il a pu être constaté que la période de recherche d'emploi (« JOB-SEARCH »), une fois survenu le chômage, se trouvait prolongée par le versement régulier d'une indemnité. La théorie du « JOB-SEARCH » retrouve ainsi la notion de « chômage volontaire » à partir d'une prise en considération du comportement des offreurs et demandeurs de travail intégrant les coûts de l'information : les personnes à la recherche d'un emploi souhaiteraient plutôt améliorer leur connaissance du marché qu'accepter une embauche immédiate ne correspondant pas à leurs aspirations salariales.

Faute de pouvoir disposer de renseignements précis intéressant l'attitude des chômeurs, en France, il est difficile de souscrire à toutes les conséquences d'une telle conception.

Mais il n'est pas impossible que, d'une façon marginale au moins, l'existence même d'un système d'indemnisation qui, malgré ses lacunes, a eu tendance, depuis 1973, à améliorer la qualité de la protection offerte, constitue une incitation à l'inactivité.

Notons toutefois que malgré l'importance des sommes engagées et la priorité accordée à l'indemnisation, le système d'aides ignore certains cas individuels et qu'il n'assure pas toujours une protection suffisante du revenu.

Dans ces conditions, comment ne pas soupçonner que l'ampleur des dépenses d'indemnisation ne suffit pas à améliorer, de façon pleinement satisfaisante, la situation des chômeurs ? Cette remarque suggère que la solution à toutes les difficultés n'implique pas nécessairement une croissance indéfinie des interventions de l'Etat, mais qu'elle suppose une meilleure utilisation des aides accordées. « Dépenser mieux pour dépenser moins » devrait ainsi devenir un élément essentiel de la doctrine des pouvoirs publics.

La réforme de l'indemnisation, en 1979, a constitué sans doute un progrès, par la généralisation du champ d'application des populations couvertes, par le resserrement de l'éventail des allocations, et par l'incitation à la recherche d'un emploi.

Mais elle ignore le cas des chômeurs de longue durée.

En effet, la suppression des aides publiques a réduit le droit aux prestations de la Sécurité sociale à trois ans pour les chômeurs de cinquante ans et à cinq ans pour ceux qui ont dépassé cet âge. Auparavant, les allocations d'aide publique, qui ouvraient droit aux prestations sociales, subsistaient pendant dix ans, en subissant une réduction annuelle de 10 %.

Le rapport de la Commission de la protection sociale et de la famille du VIII^e Plan avait ainsi constaté que « des travailleurs privés d'emploi, souvent vieillissants, perdant leurs droits sociaux, constitue une régression » (1).

Cette lacune a été en partie comblée par une convention signée le 24 février 1981 par le ministre du Travail et l'U.N.E.D.I.C., qui prévoit qu'une allocation spéciale sera versée aux chômeurs ayant épuisé tous leurs droits aux diverses indemnisations : sous certaines conditions de ressources, les personnes sans emploi parvenues en fin de droits, et âgées de plus de quarante ans ou ayant une pratique professionnelle de plus de cinq ans, verront leurs droits prolongés par un secours exceptionnel de 25 F par jour.

(1) Rapport de la Commission de la protection sociale et de la famille du VIII^e Plan, p. 182.

Conclusion sur les mesures financières.

Sans exagérer beaucoup, il apparaît que le chômage obéit à ce que l'on pourrait être tenté d'appeler, en arrondissant les pourcentages, la « règle des trois tiers du coût financier ».

Un premier tiers est constitué par le montant des indemnités versées, qu'il est relativement facile de connaître, soit quelque 34 milliards de francs en 1980.

Un deuxième tiers provient des dépenses engagées par les pouvoirs publics au titre des interventions globales en faveur de l'emploi qui représentent, après actualisation des chiffres fournis pour 1978 par le Centre d'analyse économique d'Aix-Marseille, environ 31 milliards de francs (1).

Enfin, le dernier tiers est dû à l'importance des pertes de recettes fiscales et de cotisations sociales, soit 39,2 milliards de francs.

Le total général atteint ainsi :

$$34 + 31 + 39,2 = 104,2 \text{ milliards de francs.}$$

Ce résultat global est évidemment entaché d'incertitudes : il ne saurait être retenu comme une donnée objective absolue.

Mais il présente le mérite de fournir un ordre de grandeur significatif.

Au-delà de l'aspect strictement quantitatif, il faut bien constater que l'importance de cette somme ne permet pas, pour autant, de résoudre les difficultés actuelles ; qui plus est, ces déperditions n'assurent pas toujours aux intéressés une protection individuelle satisfaisante.

Les mesures financières, d'un coût élevé, révèlent ainsi leurs limites. Le moment est venu de considérer dans quelle mesure il pourrait être possible de récupérer ces pertes, non seulement afin d'alléger la charge collective, mais encore dans le but d'obtenir des résultats plus probants en intervenant selon d'autres formules.

Mais auparavant, il est indispensable de rappeler que le chômage ne constitue que l'un des aspects du sous-emploi des facteurs de production. Depuis le ralentissement survenu en 1973-1974, la croissance de l'effectif des demandeurs d'emploi s'opère dans un contexte de sous-utilisation des capacités des entreprises, incitées à moins recourir à leurs équipements.

Il importe donc de prendre la mesure exacte de ces deux phénomènes complémentaires.

(1) Soit 44 milliards de francs en 1978, dont il faut déduire les dépenses d'indemnisation au cours de la même année (23,9 milliards de francs) reprises dans le premier tiers ; le montant résiduel (soit 20,1 milliards de francs) est ensuite actualisé en adoptant l'hypothèse d'une progression de cette somme équivalente au taux d'accroissement des dépenses d'indemnisation du chômage, qui constitue l'un des indicateurs les plus significatifs de la dégradation de l'emploi ; on atteint ainsi le chiffre de quelque 31 milliards de francs.

CHAPITRE II

LE COUT ÉCONOMIQUE DU SOUS-EMPLOI DES ÉQUIPEMENTS

Malgré quelques accidents de parcours, l'économie française a vécu, de 1958 à 1973, dans un contexte de surinvestissement. Certains économistes n'ont d'ailleurs pas hésité à imputer à cet effort d'équipement une responsabilité majeure dans le développement de l'inflation. Cette thèse pouvait paraître contestable au début des années 1970. Mais une analyse rétrospective, entreprise en 1980, révèle l'existence actuelle de surcapacités de production, car la durée et le taux d'utilisation des équipements ont diminué.

Précisons que ces deux notions de « durée » et de « taux » d'utilisation des équipements sont étroitement liées. Mais elles ne se recouvrent pas pour autant, car la première ne tient pas compte du stock d'immobilisations productives, dont les investissements effectués chaque année constituent les différentes générations. Or, on sait que le déclassement des matériels les plus anciens permet d'améliorer provisoirement la productivité du capital.

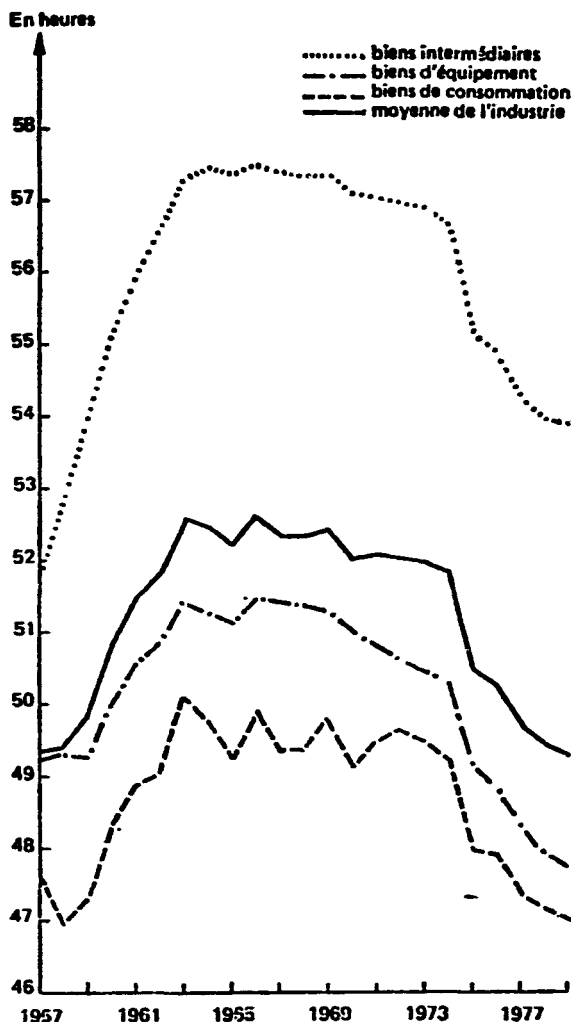
Il est donc justifié d'examiner successivement la diminution de la durée et du taux d'utilisation des équipements.

A. — LA DIMINUTION DE LA DURÉE D'UTILISATION DES ÉQUIPEMENTS

Actuellement, il n'existe aucun indicateur réel de durée d'utilisation des équipements. Les syndicats professionnels possèdent cependant quelques éléments d'information sur le sujet et les enquêtes de conjoncture de l'Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.) permettent de compléter ces données fragmentaires.

On peut ainsi, comme le montre le graphique reproduit ci-dessous, mettre en valeur l'ampleur de la diminution de la durée d'utilisation des équipements depuis les années 1973-1974.

L'évolution de la durée d'utilisation des équipements



1. Pour les deux premières enquêtes (1957 et 1959), on ne connaît pas la répartition du travail posté suivant le nombre d'équipes. On a repris, pour ces deux années, la même structure que celle de 1963.

2. Inversement, l'influence de l'hypothèse de quatre semaines de congé par an apparaît relativement minime, puisqu'elle n'affecte que faiblement (3 % environ) la part relative du travail en quatre équipes et plus — ce qui est d'un ordre d'approximation vraisemblablement inférieur à l'hypothèse assimilant les quatre équipes et plus au « feu continu ».

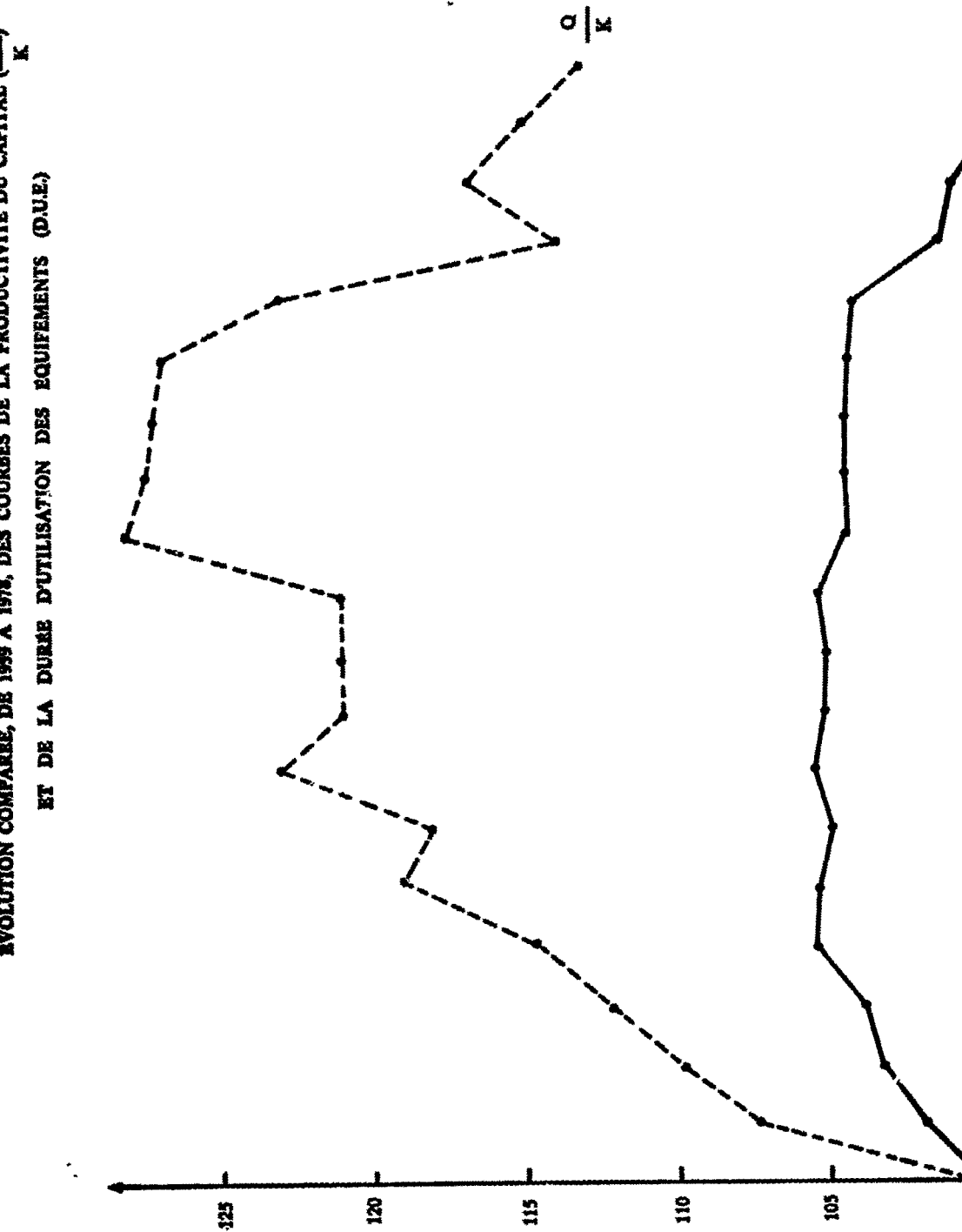
3. Ce résultat ne dépend cependant que de la seule enquête de 1977, les années intermédiaires étant interpolées.

(Source : I.N.S.E.E.)

La tendance à long terme, caractérisée par une croissance assez rapide, s'est alors brutalement inversée, pour toutes les branches simultanément.

La cause de cette évolution réside en partie dans un moindre recours au travail en équipes, phénomène qui a ainsi provoqué une diminution de la productivité du capital.

A cet égard, il est significatif de constater que les courbes de l'évolution de la productivité du capital et de la durée d'utilisation des équipements, dans l'industrie, de 1959 à 1978, présentent un profil assez comparable.



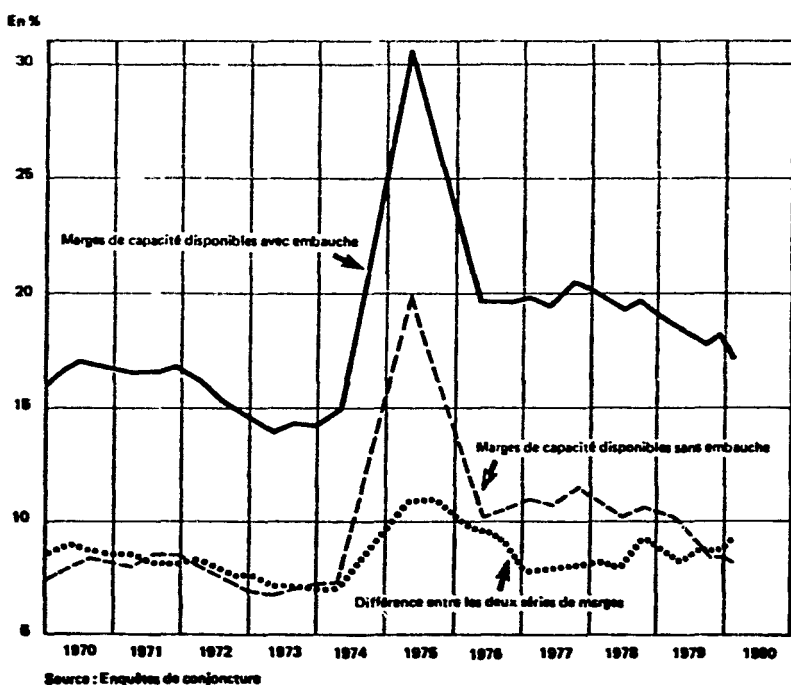
B. — LA DIMINUTION DU TAUX D'UTILISATION DES ÉQUIPEMENTS

Le taux d'utilisation des capacités de production, défini par le rapport du capital utilisé au capital existant, a eu tendance à diminuer depuis la césure des années 1973-1974, malgré une récente remontée constatée en 1979.

Deux graphiques permettent de prendre l'exacte mesure de cette évolution.

Le premier fournit l'évolution des marges de production disponibles dans l'industrie, en distinguant les capacités sans embauche et les capacités avec embauche. La différence entre ces deux séries évolue comme le nombre de postes de travail inoccupés. On peut alors constater que le sous-emploi des équipements et des effectifs a été d'une ampleur inédite en 1974 et en 1975.

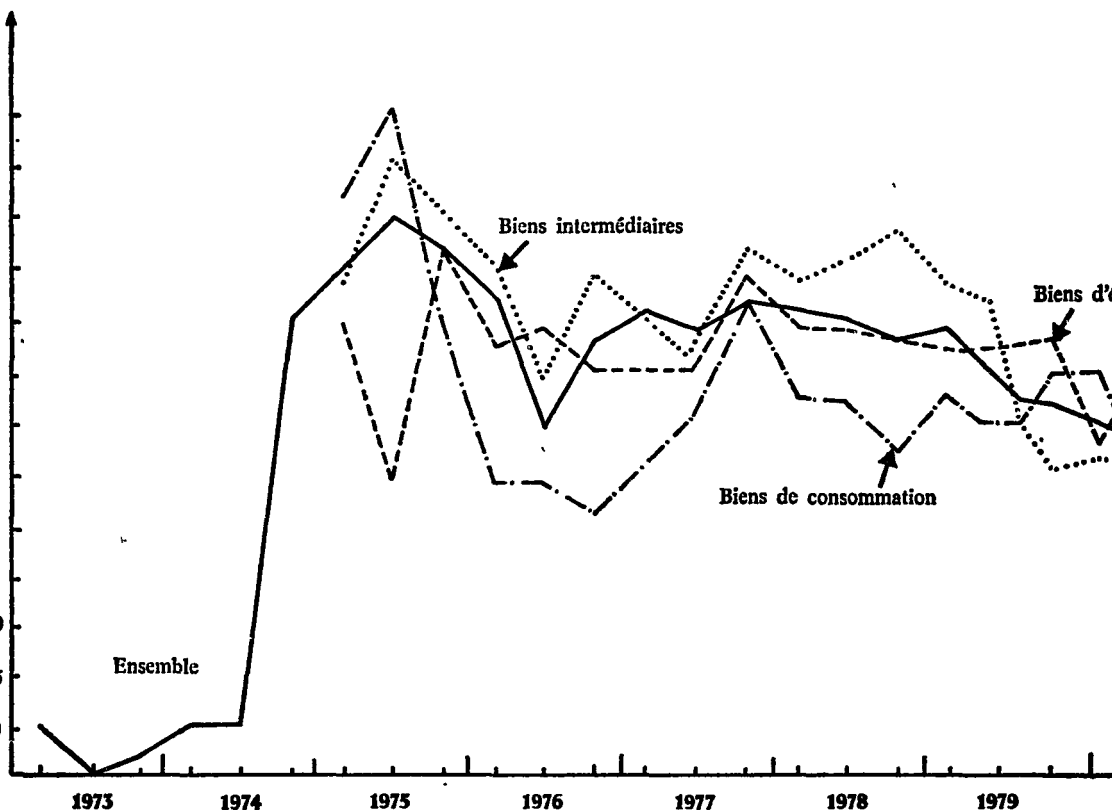
Marges de production disponibles dans l'industrie



Le second graphique fournit l'évolution, de 1970 à 1980, de l'opinion des industriels sur leurs capacités de production. Son examen mérite d'être complété par l'interprétation des résultats du tableau reproduit ci-dessous indiquant les marges de capacités disponibles en janvier et en mars 1980.

OPINION DES INDUSTRIELS SUR LEURS CAPACITÉS DE PRODUCTION (1)

n %



(1) Ecart entre les pourcentages d'industriels qui les estiment « plus que suffisantes » et « pas suffisantes ».

Source : Enquêtes de conjoncture.

En 1979 et au début de l'année 1980, bien que les marges de capacités disponibles soient redevenues proches de la normale de longue période, les industriels continuent de juger leurs capacités fortement excédentaires.

Près de 9 % des entreprises estiment ainsi disposer de marges de capacités de production sans embauche, dont 19,2 % dans le pétrole, 15 % dans les industries polygraphiques et 2,8 % seulement dans l'automobile. Avec embauche, le pourcentage atteint environ 17 %, surtout dans l'industrie des biens d'équipement.

LES MARGES DE CAPACITÉS DISPONIBLES

(En pourcentage du nombre des réponses.)

Secteurs	Marge sans embauche		Marge avec embauche	
	Janvier 1980	Mars 1980	Janvier 1980	Mars 1980
01. Pétrole	19,2	21,9	19,2	21,8
02. Extraction	7,3	6,9	12,6	11,0
03. Production des métaux	12,1	11,7	15,0	12,7
04. Transformation des métaux ...	7,9	7,2	16,5	16,2
05. Biens d'équipement (hormis mat. de transport)	8,7	8,6	21,8	22,3
06. Biens d'équipement ménager ..	9,4	9,5	21,1	19,7
Meubles	8,7	9,7	21,0	18,4
07. Automobile	2,8	2,9	7,2	7,0
08. Industries agricoles et aliment- taires	10,1	10,3	16,1	16,7
09. Chimie - caoutchouc	8,6	8,1	15,1	14,5
10. Industries diverses	12,6	14,0	23,3	25,0
11. Matériaux de construction - verre	7,9	5,9	13,8	10,7
12. Textiles	7,9	8,9	15,0	16,1
13. Habillement	9,3	9,0	19,9	18,9
14. Cuir - chaussures	6,2	6,7	16,3	16,8
15. Bois	6,5	6,3	12,7	11,8
16. Papier - carton	7,1	6,7	10,8	9,8
17. Industries polygraphiques	15,0	15,0	22,5	22,3
18. Construction navale et aéronau- tique - matériel ferroviaire ...	6,4	6,0	28,6	20,1
Biens d'équipement	8,4	8,2	22,8	22,0
Biens de consommation	7,5	7,7	14,7	14,7
Biens intermédiaires	10,0	9,7	16,2	15,4
Ensemble de l'industrie	8,7	8,6	16,9	16,9

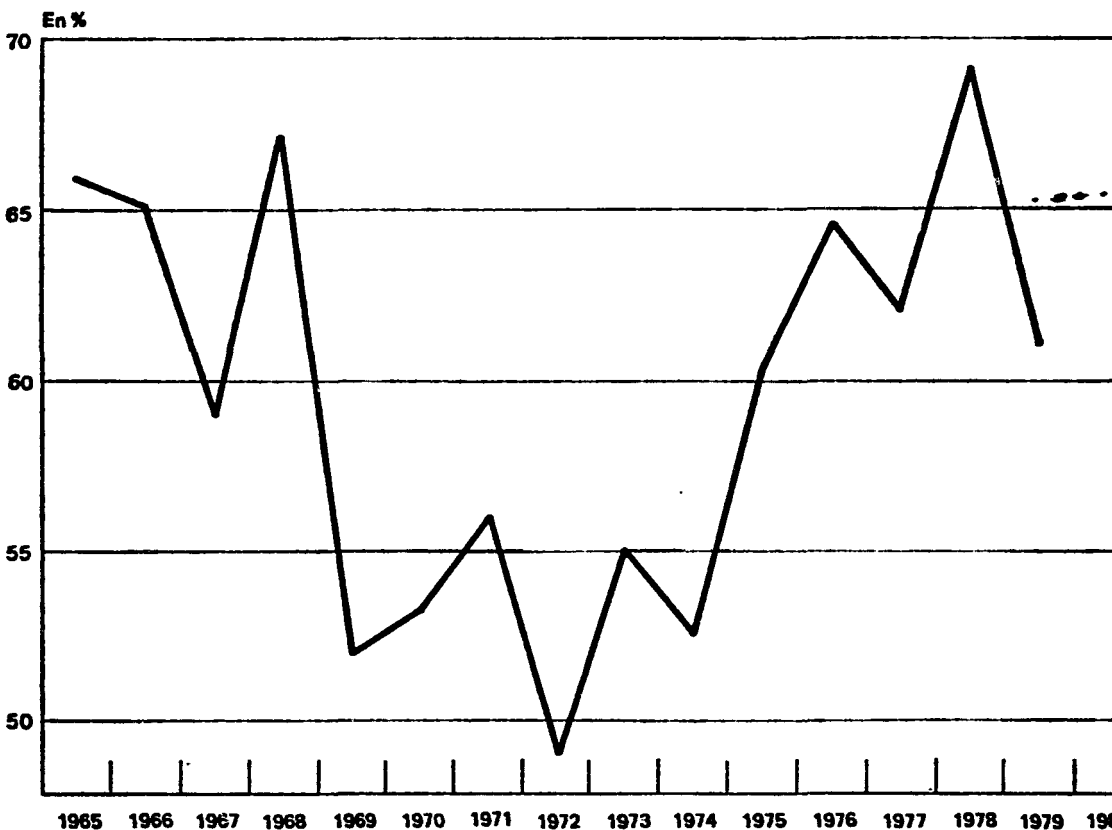
Source : I.N.S.E.E.

Il en résulte que de nombreux projets se trouvent différés.

Depuis 1974, il y a croissance des déclassements et des investissements de remplacement, ces derniers tendant à compenser la disparition d'équipements anciens par des investissements plus modernes, sans capacité de production supplémentaire. Ce sont les secteurs des biens de consommation et des biens intermédiaires qui manifestent une préférence pour cette stratégie fondée sur l'économie de capital. Les biens d'équipement, en revanche, subissent une

situation où coexistent simultanément d'importantes capacités inutilisées et un flux d'investissement d'extension des capacités, sous l'effet de leur nécessaire adaptation à l'évolution d'une demande extérieure forte mais instable.

Part des investissements de remplacement dans le total des investissements dans l'industrie



Source : Enquêtes de conjoncture

Cette description de la sous-utilisation des capacités de production mériterait d'être complétée par une étude de l'incidence de ce phénomène sur la structure des bilans des entreprises. Il existe, en effet, un coût financier résultant de l'allongement de la durée requise pour amortir des immobilisations onéreuses, financées le plus souvent par emprunts, à taux d'intérêt élevé. Mais cette charge repose, en définitive, sur les comptes d'exploitation des firmes : elle ne constitue pas un coût budgétaire pour l'Etat, sous réserve, bien entendu, des aides directes ou indirectes versées par les pouvoirs publics.

Il n'est d'ailleurs pas certain qu'une telle analyse puisse être établie compte tenu de l'information disponible.

Il serait néanmoins incomplet de ne pas rappeler cet aspect du sujet, car il représente une partie non négligeable des frais généraux du pays.

Ainsi donc, l'économie française est parvenue à un stade de développement où d'importantes disponibilités en main-d'œuvre coexistent avec une sous-utilisation des capacités de production.

Il est donc permis de se demander s'il ne devient pas urgent de mieux adapter à cette situation le volume des équipements, ce qui présenterait l'intérêt de favoriser l'embauche par des économies de capital.

Tel est précisément l'un des objets de la deuxième partie de ce travail, consacré à un examen des possibilités de récupération des déperditions financières précédemment constatées.

DEUXIÈME PARTIE

CINQ VOIES DE RECHERCHE POUR LIMITER LES DÉPÉRDITIONS FINANCIÈRES DU SOUS-EMPLOI

Pendant les années du VIII^e Plan, la marge de manœuvre des pouvoirs publics va se trouver sérieusement limitée sous l'effet d'une contrainte extérieure sans doute de plus en plus sévère : renchérissement du coût des importations énergétiques, regain de la concurrence des pays nouvellement industrialisés, compétitivité commerciale accrue de nos partenaires, etc.

Dans ces conditions, il serait vain d'espérer que de profondes réformes internes puissent, par leur seule ampleur, résoudre entièrement nos difficultés.

La solution consiste plutôt à infléchir des évolutions dont le sens nous échappe.

Une résorption significative du sous-emploi pourrait résulter des effets combinés de cinq solutions :

— une adaptation de l'évolution de la population active aux nécessités de l'économie ;

— une poursuite de la tendance au ralentissement de la productivité globale des facteurs « travail » et « capital » ;

— un freinage du mouvement de substitution du capital au travail constaté depuis plusieurs années ;

— un partage des emplois par aménagement de la durée du travail ;

— une utilisation des possibilités offertes, en période de crise, par l'existence d'une « économie duale », fondée sur la coexistence d'un secteur productif à haute technologie et d'un secteur moins concurrentiel mais susceptible de créer des emplois.

Aucune de ces cinq solutions ne peut, à elle seule, prétendre résoudre les difficultés du chômage. Mais il est probable que leurs effets conjoints conduiraient à limiter l'importance des déperditions financières dues aux tensions sur le marché de l'emploi. Elles méritent, à ce titre, d'être examinées successivement.

CHAPITRE III

ADAPTER L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE AUX NÉCESSITÉS DE L'ÉCONOMIE ?

L'évolution de la population active, jusqu'en 1985, pourrait constituer un handicap pour notre économie si les pouvoirs publics ne se préoccupaient pas de favoriser son insertion dans le monde du travail. En revanche, une utilisation de la main-d'œuvre conforme aux besoins de notre économie nous procurerait de réels avantages dans la compétition internationale.

Un effort important devrait donc être accompli pour améliorer le système actuel de formation professionnelle : les quelques suggestions formulées à ce titre, dans le cours de ce rapport, ne présentent évidemment pas un caractère d'exhaustivité mais elles ont l'intérêt de souligner que des réformes conduites à la marge, sans remise en cause du dispositif global, permettraient assez rapidement de remédier à certaines insuffisances.

A. — LA CROISSANCE DE LA POPULATION ACTIVE

Les projections démographiques entreprises à l'occasion du VIII^e Plan révèlent que les années 1980 à 1985 doivent être caractérisées par une forte croissance de la population active (1).

Les résultats de ces travaux peuvent être ainsi résumés :

— alors que la croissance annuelle moyenne des effectifs de la population active a été de 200.000 personnes de 1968 à 1975, l'augmentation correspondante pour la période 1975-1985 a été chiffrée à 230.000 ;

— la population active passerait ainsi de 22,2 millions en 1975 à 24,5 millions de personnes en 1985 ;

— au-delà de 1985 et jusqu'en 2000, le rythme de l'augmentation annuelle moyenne reviendrait à 110.000 personnes.

Les causes de cette évolution peuvent être assez facilement identifiées. Il est moins aisé d'évaluer les conséquences de l'accroissement de la population active sur le marché de l'emploi.

(1) La population active est constituée par les personnes qui exercent une activité professionnelle, y compris les jeunes gens en apprentissage, les chômeurs et les militaires du contingent.

Au moment où l'éventualité d'une prise en charge plus solidaire du coût financier du chômage ne peut être totalement exclue, il n'est pas inutile de rappeler qu'il existe une différence de statuts au sein de la population active, selon ses diverses composantes :

- les effectifs du secteur privé (salariés et non salariés) (16 millions) ;
- les fonctionnaires de l'Etat (2,6 millions) ;
- les agents des collectivités locales et du secteur hospitalier (1,3 million) ;
- les agents des entreprises publiques (1,5 million) ;
- les demandeurs d'emploi (1,5 million) ;
- les militaires du contingent (0,3 million).

1. Les raisons de la croissance de la population active.

Cette progression, de 1975 à 1985, de la population active, peut être expliquée par l'évolution de la démographie et par les variations prévisibles des taux d'activité.

a) L'évolution de la démographie.

L'évolution de la démographie est principalement responsable de cette augmentation de la population active.

Sa contribution à l'accroissement annuel peut être évaluée, en termes de projections, à quelque 200.000 personnes de 1975 à 1980 ; elle devrait revenir à 182.500 personnes au cours des cinq années suivantes.

Deux phénomènes se trouvent à l'origine de cette tendance :

Entrent dans la population active des générations nombreuses nées après la Seconde Guerre mondiale.

Sortent de la population active des classes d'âge à faibles effectifs issues de la guerre de 1914-1918.

b) Les variations des taux d'activité.

Les résultats des hypothèses sur les variations des taux d'activité conduisent à 47.500 entrées supplémentaires, chaque année, dans la population active, dues à des modifications de comportement.

Ce chiffre résulte de la poursuite de la progression du taux d'activité féminin (une augmentation de 80.000 femmes chaque année contraste avec une diminution de 40.500 hommes).

2. Les conséquences de l'accroissement de la population active sur le marché de l'emploi.

Deux thèses s'affrontent au sujet des conséquences de l'accroissement de la population active sur le marché de l'emploi.

La première est résolument optimiste : elle consiste à soutenir que la progression des disponibilités de main-d'œuvre a toujours et partout exercé des effets bénéfiques sur l'économie.

En fait, jusqu'en 1975, l'insuffisance de la population active a constitué, en France, l'un des principaux facteurs restreignant les possibilités de production.

La seconde, plus nuancée, souligne que cet apport va surtout s'opérer dans des conditions particulières de ralentissement de la croissance et des créations d'emplois, ce qui n'était pas le cas lors de la forte augmentation de la population active constatée à partir de 1962 et des années suivantes.

Deux constatations, l'une d'ordre quantitatif, l'autre de caractère plus qualitatif, méritent d'être formulées.

Il est d'abord certain que le nombre des créations d'emplois nécessaires, au cours des années 1980 à 1985, se situe à un niveau très élevé.

Reprenons les conclusions des explorations macro-économiques, pour la France, à l'horizon 1985, à partir des scénarios fondés sur des hypothèses établies sous la responsabilité du Commissariat général du Plan, utilisant le modèle Dynamique Multi Sectoriel (D.M.S.) de l'I.N.S.E.E., dans une version compatible avec le système actuel de comptabilité nationale.

Face à une croissance annuelle moyenne de la population active estimée, comme on l'a vu, à 230.000 personnes, tous les scénarios concluent soit à une régression des emplois offerts, soit à une évolution stationnaire.

Les scénarios de régulation, comprenant des mesures visant surtout l'allègement de la contrainte extérieure, aboutissent à une nette croissance du chômage.

Compte tenu des perspectives de faible croissance, ces scénarios concluent à une diminution globale moyenne des emplois, pendant chaque année, de 1978 à 1985, dans l'ensemble des branches marchandes, comprise entre 96.200 (hypothèse d'environnement international favorable) et 131.100 (hypothèse d'environnement international défavorable). Seul l'emploi dans le secteur tertiaire augmenterait, sans parvenir à compenser les pertes enregistrées par les autres secteurs.

Pendant la même période, la rapide augmentation des disponibilités en main-d'œuvre provoquerait, compte tenu de la flexion des taux d'activité, un accroissement d'environ 150.000 personnes, chaque année, jusqu'en 1985, de la population disponible à la recherche d'un emploi.

Les autres scénarios, mettant en œuvre des actions nouvelles ou d'ampleur exceptionnelle, grâce à une adaptation structurelle, traduisent l'existence d'une tendance au redressement de la situation du marché du travail.

Ainsi, pourrait-on assister, dans l'hypothèse d'un environnement international favorable, à une augmentation globale moyenne des emplois, de 1978 à 1985, de quelque 4.200.

Dans l'hypothèse contraire, une diminution interviendrait (— 33.100).

La croissance des disponibilités en main-d'œuvre, au cours de cette période, ne permettrait pas, pour autant, une baisse de la population disponible à la recherche d'un emploi. Celle-ci progresserait de quelque 90.000 personnes par an de 1978 à 1985 (+ 70.000 de 1980 à 1985). Néanmoins, l'augmentation cesserait quasiment en fin de période, et dans l'hypothèse internationale favorable, entre 1984 et 1985, la population disponible à la recherche d'un emploi ne s'accroîtrait plus que de 16.000 personnes.

Ces différents scénarios aboutissent à des résultats d'autant plus préoccupants que l'expérience récente prouve que la création d'un emploi ne suffit pas à résorber d'une unité les effectifs au chômage. La population active n'est pas une grandeur rigide, car elle répond aux variations de la conjoncture : quand les besoins des entreprises progressent, la mobilisation de la main-d'œuvre devient plus intense et les candidats aux emplois se multiplient.

Si ces considérations d'ordre quantitatif incitent à aborder la situation dans le sens de la thèse « pessimiste », d'autres constatations permettent cependant d'estimer que l'évolution de la population active peut constituer un atout pour notre économie.

Il ne faut pas oublier, en effet, que l'entrée des générations nombreuses nées entre 1945 et 1960 dans les tranches d'âge de vingt à trente-cinq ans, où les taux d'activité sont les plus élevés, correspond à une amélioration de la qualité de main-d'œuvre à cause des progrès inévitables de la formation.

De plus, la part plus importante prise par les jeunes de moins de trente-cinq ans dans la population active devrait faciliter la mobilité professionnelle.

En tout état de cause, une certitude demeure : depuis 1975, la population active ne limite plus les possibilités de croissance de l'économie ; mais, seul, le desserrement des contraintes extérieures pourrait être de nature à permettre à l'emploi de jouer un rôle actif dans l'amélioration de la conjoncture.

B. — OFFRIR DE NOUVELLES PERSPECTIVES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE.

L'enseignement demeure étranger aux nécessités du monde de la production. Par son contenu, surtout académique, il ne prépare pas vraiment la jeunesse de ce pays à un effort permanent, pendant toute l'existence, d'acquisition renouvelée et d'actualisation incessante des connaissances. La longueur de la période de scolarité obligatoire — jusqu'à seize ans — provoque notamment, dans la vie des individus, une véritable césure : le futur travailleur passe alors brusquement du statut de collégien à celui d'ouvrier ou d'employé.

Sans doute l'enseignement technique apporte-t-il un peu de souplesse à cette organisation. Mais sa contribution à l'adaptation de la demande à l'offre de travail demeure limitée et, semble-t-il, quelque peu marginale.

Les défaits d'un tel système se perpétuent, par la suite, dans la mesure où la formation professionnelle ne parvient pas à préparer les travailleurs à une mobilité rendue inévitable par la transformation de la nature des emplois offerts.

Le coût de cette politique atteint cependant un montant très important, estimé en 1979 à 15,8 milliards de francs (dont 6,3 milliards de francs pour l'Etat).

Compte tenu des difficultés que soulèverait une réforme totale des procédures, rendue d'autant plus difficile que, comme on l'a vu, la formation professionnelle assume parfois des fonctions d'assistance, il peut être envisagé d'examiner dans quelle mesure des actions ponctuelles pourraient contribuer à améliorer le fonctionnement du dispositif en vigueur.

Trois orientations mériteraient un intérêt particulier : inciter les titulaires des salaires les moins élevés à participer aux stages de formation et utiliser les équipements actuellement sous-employés des entreprises, élever les niveaux de qualification.

Cet effort contribuerait à adapter les hommes à un monde dont on ne sait rien, si ce n'est qu'il subira des modifications surprenantes ; il s'agit, en fait, comme l'avait déjà signalé le philosophe Gaston Berger, de « former des esprits flexibles ».

1. Inciter les titulaires des salaires les moins élevés à participer aux stages de formation.

L'allocation de base versée par les A.S.S.E.D.I.C. aux chômeurs ordinaires comprend une partie proportionnelle à l'ancien salaire (42 % du salaire de référence) et une partie fixe.

Les titulaires des salaires les moins élevés bénéficient, grâce à cet élément fixe, d'une indemnisation qui représente, pour eux, un revenu généralement considéré comme suffisant. Ils gagnent assez peu, en définitive, à suivre un stage de formation professionnelle.

Compte tenu, au surplus, des offres d'emploi qui peuvent leur être proposées pendant la durée de ce stage, et qu'ils seraient alors conduits à refuser à cause de leur indisponibilité, ils manifestent une préférence pour continuer à recevoir des indemnités.

Cette attitude empêche une nécessaire requalification des demandeurs d'emploi, qui aurait des effets positifs sur les chômeurs :

- en atténuant les conséquences psychologiques résultant de leur inactivité, qui peuvent parfois être très sérieuses ;

- en facilitant leur sortie de chômage, grâce à une compétence et une polyvalence accrues ;

- en améliorant la qualité du capital humain, et, par conséquent, en rentabilisant le coût de l'indemnisation du chômage.

D'autres pays ont d'ailleurs adopté une telle politique.

La République fédérale d'Allemagne a notamment mis en œuvre un véritable recyclage professionnel, car l'Institut fédéral du travail propose aux travailleurs sans emploi des stages de reconversion, visant à leur réinsertion sur le marché de l'emploi : il leur verse une allocation de subsistance incitative, dont le montant représente 80 % du salaire (contre 68 % pour l'indemnisation du chômage).

Mais une modification de la situation, en France, ne pourra intervenir que si une condition préalable se trouve remplie : l'augmentation de la capacité d'accueil du réseau des stages de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), spécialisés dans les secteurs professionnels créateurs d'emploi.

2. Utiliser les équipements des entreprises.

Au moment où il existe d'importantes capacités de production inutilisées, la question d'une meilleure intégration des entreprises à la formation professionnelle mérite d'être évoquée.

Le coût de certaines formations, qui imposent de recourir à un équipement lourd et onéreux (cas des tourneurs), suggère ainsi d'utiliser l'investissement réalisé par les entreprises à des fins d'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre.

Cette politique supposerait une participation de l'Etat aux frais d'amortissement des matériels, selon des modalités qui resteraient à définir. Elle exigerait, par ailleurs, que les pouvoirs publics conservent leur maîtrise sur le contenu des enseignements technologiques.

3. Elever les niveaux de qualification.

De nombreuses entreprises ne trouvent pas, sur le marché du travail, les catégories de personnels dont elles ont besoin. Les quelque 50.000 offres d'emploi non satisfaites déposées à l'Agence nationale pour l'emploi ne doivent pas faire illusion : il existe un fort volume d'offres potentielles, non chiffrables, représentant les souhaits des employeurs qui seraient prêts à embaucher s'ils trouvaient le profil recherché (ouvriers qualifiés pour la fabrication des montres, soudeurs dans le nucléaire, électroniciens, spécialistes de robotique, etc.).

La formation professionnelle devrait donc contribuer bien davantage à assurer l'ajustement qualitatif des demandes aux offres d'emplois, en recourant à des stages de haut niveau, en assurant l'incitation des personnes, en se préoccupant des difficultés des entreprises.



La croissance de la population active, jusqu'en 1985, impose donc de mieux adapter l'enseignement et la formation professionnelle aux nécessités de l'ajustement qualitatif des demandes aux offres d'emplois.

Mais une action plus ambitieuse visant à résorber le chômage passe par une analyse des possibilités offertes par le développement de l'économie.

CHAPITRE IV

**FAVORISER LA POURSUITE DE LA TENDANCE AU
RALENTISSEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ GLO-
BALE DES FACTEURS « TRAVAIL » ET
« CAPITAL » ?**

Cette solution est fondée sur la possibilité de résorber une partie du sous-emploi grâce à la poursuite de la tendance au ralentissement de la productivité globale des facteurs « travail » et « capital ». Une production égale ou en sensible progression devrait ainsi être obtenue par un recours accru à la main-d'œuvre. Mais la contribution de cette évolution au rétablissement de l'équilibre du marché de l'emploi demeure, en définitive, assez théorique, et elle conserve un caractère relativement marginal : elle peut prétendre jouer un rôle d'appoint, sans exercer un effet décisif.

Telle est du moins la nature des enseignements livrés par l'expérience pour l'ensemble de l'économie.

Ces conclusions se trouvent d'ailleurs confirmées par un examen particulier des perspectives offertes par le cas du tertiaire, qui devrait être, selon les différentes simulations, le secteur créateur d'emplois à l'horizon 1985, dans la mesure, toutefois, où certaines de ses caractéristiques dépendent des situations très différenciées des activités qui le constituent.

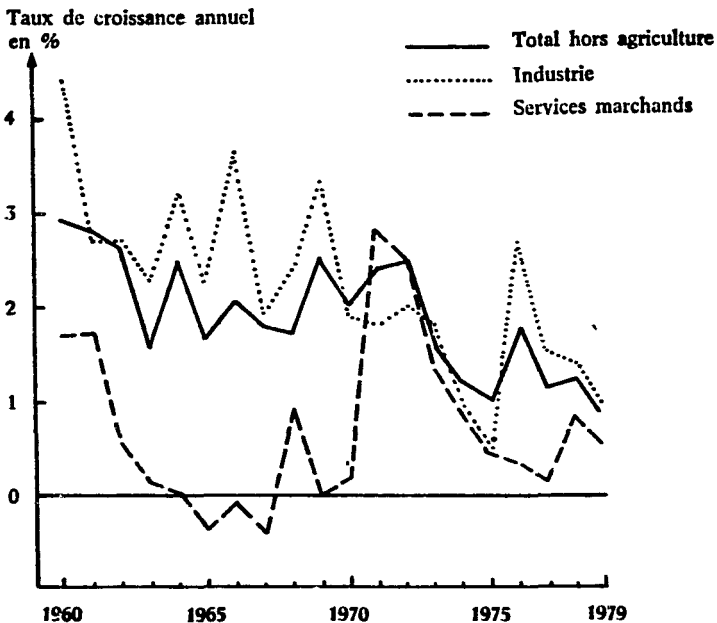
1. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL ET DU CAPITAL DANS L'ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE

De 1970 à 1979, la tendance a été au ralentissement de la productivité globale des facteurs de production, définie par le rapport de l'indice de volume de la production à l'indice de volume de l'ensemble des facteurs consommés.

Ces facteurs sont constitués par le travail, le capital fixe productif et les consommations intermédiaires. Il est donc abusif de réduire à la seule productivité du travail la productivité globale de l'économie. En revanche, comme il n'existe pas, en France, de système statistique général d'observation des consommations intermédiaires, il peut être justifié d'examiner séparément l'évolution des seules productivités du travail et du capital. Précisons toutefois que l'évolution de la productivité globale des facteurs montre qu'une baisse — ou une moindre hausse — de la productivité apparente des facteurs travail et capital peut être compensée par une amélioration de l'utilisation du troisième facteur.

De 1960 à 1979, la tendance est à un ralentissement de cette productivité globale des facteurs.

LA PRODUCTIVITÉ GLOBALE DES FACTEURS



En raison des incertitudes pesant sur la mesure de l'activité des années 1968-1969 (grèves de mai-juin 1968 et « rattrapage » ultérieur éventuel), les points correspondants sur les courbes doivent être interprétés avec précaution.

Source : I.N.S.E.E.

Sous réserve de l'observation précédemment formulée au sujet des éventuels mouvements de sens contraire de la productivité des consommations intermédiaires, il semble que le travail et le capital aient contribué l'un et l'autre, sans doute inégalement, au tassement de la productivité globale des facteurs.

Deux questions méritent alors d'être posées :

— Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail constaté depuis 1974 est-il durable ?

— Quelles peuvent être les perspectives de l'évolution de la productivité du capital ?

Une poursuite du ralentissement de la productivité pourrait favoriser des créations d'emplois. Mais il n'est pas possible d'établir une relation mécanique d'ordre causal entre ces deux phénomènes.

D'ailleurs, après 1974, la moindre progression de la productivité, en France, n'a pas produit des effets favorables sur le marché du travail. Il est donc indispensable d'interpréter avec prudence les résultats obtenus.

a) Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail, constaté depuis 1974, est-il durable ?

Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail a des origines multiples ; les perspectives, en ce domaine, varient selon les activités.

1° *Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail.*

Depuis 1974, une nette tendance au ralentissement de la croissance de la productivité horaire apparente du travail peut être constatée. Ce ralentissement est général, puisqu'il affecte toutes les branches ; il ne constitue pas une particularité propre à la France, car une évolution identique est enregistrée dans les pays de l'O.C.D.E.

L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL DE 1948 A 1978

(Taux annuels moyens, en pourcentage.)

Période	Productivité horaire		P.I.B. réel par tête
	Ensemble de l'économie (1)	Secteur manufacturier	
<i>Etats-Unis.</i>			
1948-1955	3,4	2,7 (51-55)	3,2
1956-1965	3,1	2,9	2,1
1966-1973	2,3	2,4	1,5
1974-1978	0,9	1,6	0,4
<i>Allemagne fédérale.</i>			
1951-1960	6,8	6,1	5,7
1961-1968	4,9	5,9	4,3
1969-1973	5,3	5,0	4,4
1974-1978	4,0	5,6 (74-77)	3,3
<i>France.</i>			
1951-1960	(4,1)	4,6	(4,6)
1961-1970	4,9	5,8	4,9
1971-1973	5,7	5,5	4,8
1974-1978	4,0	4,9 (74-77)	2,9
<i>Italie.</i>			
1959-1968	7,1	7,3	6,3 (61-68)
1969-1973	6,2	7,1	4,4
1974-1977	2,5	2,6	1,3
<i>Royaume-Uni.</i>			
1949-1958	1,7	1,2 (51-58)	(2) 1,8
1959-1968	3,2	4,4	(2) 2,7
1969-1973	3,2	3,3	(2) 2,8
1974-1978	1,0	0,0 (74-77)	(2) 0,5

- (1) Etats-Unis : secteur privé (prix de 1972) ;
 Allemagne fédérale : ensemble de l'économie (prix de 1970) ;
 France : branches marchandes non agricoles ;
 Royaume-Uni : ensemble de l'économie (prix de 1970).

- (2) P.I.B. aux prix de 1970, par salarié.

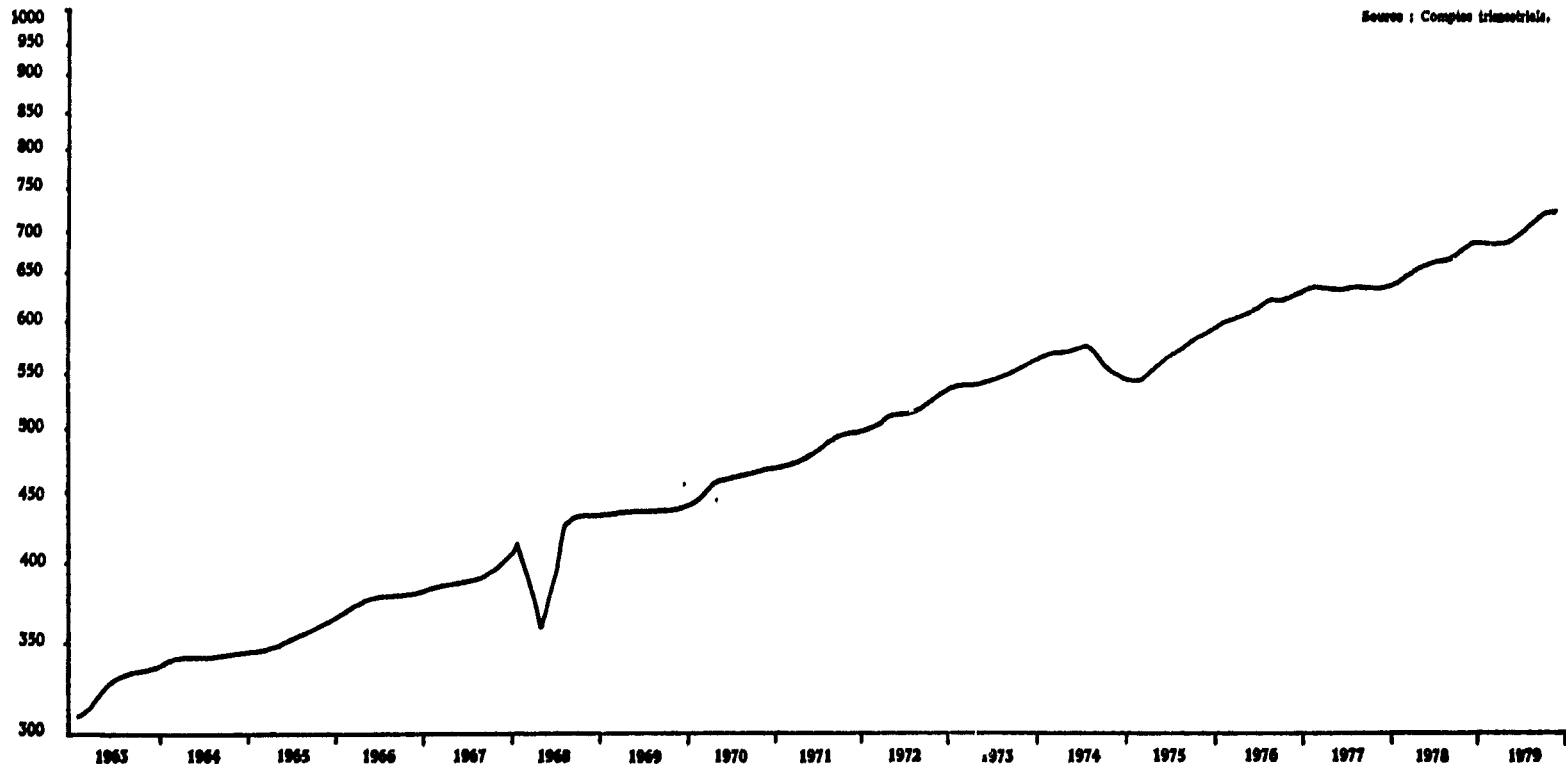
Dans l'industrie, le ralentissement de la croissance des gains de productivité horaire apparente du travail est très faible : on passe de 5,5 (1971-1973) à 4,9 (1974-1977) ; il se produit surtout en 1974-1975, et tout se passe comme si, après cette perte brutale, la tendance antérieure était retrouvée.

Le graphique reproduit ci-après confirme bien la réalité de ce « décrochage » des années 1974-1975.

PRODUCTION PAR HEURE TRAVAILLEE DANS L'INDUSTRIE - 1963-1979

Graphique extrait de « La rupture de 74 », par Paul Dubois.

Source : Comptes trimestriels.



TENDANCES DE LA PRODUCTIVITÉ HORAIRE APPARENTE DU TRAVAIL SELON LES SECTEURS

(Taux de croissance moyen annuel.)

	1963-1969	1969-1974	1974-1978	1978-1983 (a)	1978-1985 (b)
Industries agro-alimentaires	2,7	3,9	4,0	6,9	5,3
Energie	9,3	10,4	4,9	7,8	3,2
Industries de biens d'équipement	3,8	5,3	5,0	6,0	6,0
Industries de biens de consommation ..	5,7	5,2	4,9	5,8	5,8
Industries de biens intermédiaires ...	6,0	5,0	5,5	4,9	4,9
Bâtiment, génie civil	3,8	5,1	3,9	3,0	3,0
Transport et télécommunication	5,3	7,3	3,6	4,1	4,1
Services marchands	— 0,1	2,1	0,6	1,5	1,5
Commerces	1,8	3,4	1,5	3,9	1,5
Ensemble des branches non agricoles hors service du logement	3,6	4,5	3,1	3,9	>

(a) Projection initiale, scénario de régulation environnement défavorable.

(b) Nouvelle évaluation du groupe économie-emploi sur la base de (a).

Nota : Les trois premières colonnes sont calculées au moyen des comptes trimestriels de l'I.N.S.E.E., à partir du concept de production et non de la valeur ajoutée. Les deux dernières colonnes au contraire, issues des projections D.M.S., sont calculées à partir de la valeur ajoutée.

Dans les services marchands, un recul beaucoup plus important des gains de productivité a été constaté depuis 1974, ce qui a provoqué une croissance des effectifs de la main-d'œuvre.

On peut déjà constater que les nouvelles hypothèses de productivité du travail réalisées par le groupe « Economie-Emploi » du VIII^e Plan pour évaluer les perspectives d'emploi à moyen terme ont été en baisse sensible pour la branche des commerces et en diminution plus modérée pour les industries agro-alimentaires et pour l'énergie.

2° Les origines du ralentissement de la productivité du travail.

Deux analyses très différentes peuvent être entreprises pour expliquer l'évolution de la productivité du travail.

Il est possible de procéder à un inventaire plus ou moins riche des déterminants de l'offre des entreprises, puis d'imputer à chacun d'eux une part plus ou moins importante des changements observés. Cette méthode conduit à opposer des notions relativement bien connues (capital par tête, structure de la production, composition et

caractéristiques de la force de travail, etc.) à des phénomènes mal intégrés au raisonnement économique (dépenses de recherche-développement, flux d'inventions, etc.).

Selon cette démarche, il apparaît que l'accumulation du capital ne suffit pas à expliquer les évolutions constatées de la productivité du travail en France.

Une telle constatation paraît d'autant plus surprenante que les immobilisations incorporent une part non négligeable de progrès technique. Mais l'influence de la stagnation de l'investissement a été compensée par la mise au rebut de matériels anciens et par la réalisation d'importants investissements de productivité.

En revanche, la cause principale de ce ralentissement des gains est certainement liée au comportement des entreprises qui, surprises par la récession, ont réagi en diminuant les heures ouvrées et en stockant avant de licencier. Une moindre production a donc été obtenue à effectifs constants, ce qui a réduit la productivité du travail d'autant plus que l'ajustement n'a été réalisé que progressivement, avec lenteur.

Dans l'industrie, la situation actuelle pourrait être le résultat combiné de deux évolutions contrastées.

Dans le secteur des biens d'équipement, une obsolescence précoce des investissements aurait provoqué un renouvellement générateur de gains de productivité.

Au contraire, dans les secteurs des biens intermédiaires et des biens de consommation, le vieillissement des matériels expliquerait cette tendance au ralentissement de la croissance de la productivité.

Au cours des prochaines années, le retour à un cycle d'investissement plus normal devrait cependant conduire à limiter l'ampleur de cette réduction.

A cette première analyse, fondée sur un inventaire des déterminants de la productivité, s'oppose une méthode visant à expliquer principalement l'évolution de la productivité par les variations de la production. Cette démarche insiste sur le rôle des économies d'échelle, donc de la demande adressée à l'appareil productif, et sur les changements de structure et de comportement que permet la croissance.

En règle générale, il est admis que toute augmentation d'un point de la production entraîne un accroissement de 0,7 à 0,8 de la productivité du travail.

Mais cette explication, très globale, ne fournit pas de résultats probants. Elle suggère cependant que la baisse à moyen terme des gains de productivité peut être attribuée à la diminution de la croissance.

En fait, il n'existe pas de cadre théorique fondé sur des études économétriques permettant d'apprécier la validité de ces deux types d'analyses et, partant, de prévoir l'évolution de la productivité du travail dans une économie en croissance lente.

Cette lacune méthodologique représente évidemment un obstacle majeur pour porter un jugement sur le caractère plus ou moins durable du ralentissement de la productivité horaire apparente du travail.

3° Les perspectives de l'évolution de la productivité du travail.

Malgré ces incertitudes, il est possible de formuler quelques réflexions sur les perspectives de l'évolution de la productivité du travail, en distinguant les situations très différentes de l'industrie et du tertiaire marchand.

Des marges de productivité subsistent dans l'industrie. Certains observateurs ont surestimé l'affaiblissement récent du progrès technique, au moment où les économies d'échelle et de spécialisation, ainsi que l'intensité du travail prenaient une importance nouvelle.

Ces derniers facteurs devraient d'ailleurs jouer un rôle essentiel si la croissance retrouvait un rythme tendanciel accru. Indépendamment de cette hypothèse optimiste, les flux d'innovations présentent indiscutablement un caractère durable, notamment dans le secteur de l'électronique.

La situation du tertiaire n'est pas identique. Les services marchands ont ajusté leurs effectifs au ralentissement de leurs prestations : un redressement partiel des gains de productivité peut donc être escompté sous l'effet de licenciements.

Dans les commerces, les facteurs du ralentissement semblent durables.

Au total, après une progression annuelle de quelque 5 % avant 1974, puis une croissance ralentie de l'ordre de 3 à 4 % de 1974 à 1979, l'évolution actuelle autorise des perspectives de 3 à 3,5 % jusqu'en 1985.

Comme la productivité du travail, celle du capital dépend également des performances des diverses activités économiques.

b) Quelles peuvent être les perspectives de l'évolution de la productivité du capital ?

L'évolution de la productivité du capital ne peut être retracée sans souligner immédiatement les difficultés statistiques d'estimations ; malgré cet obstacle, une analyse rétrospective, reliée au rythme antérieur d'accumulation, traduit l'existence d'une nette ten-

dance au ralentissement des gains enregistrés ; les perspectives demeurent subordonnées à une meilleure utilisation des équipements et aux économies de capital.

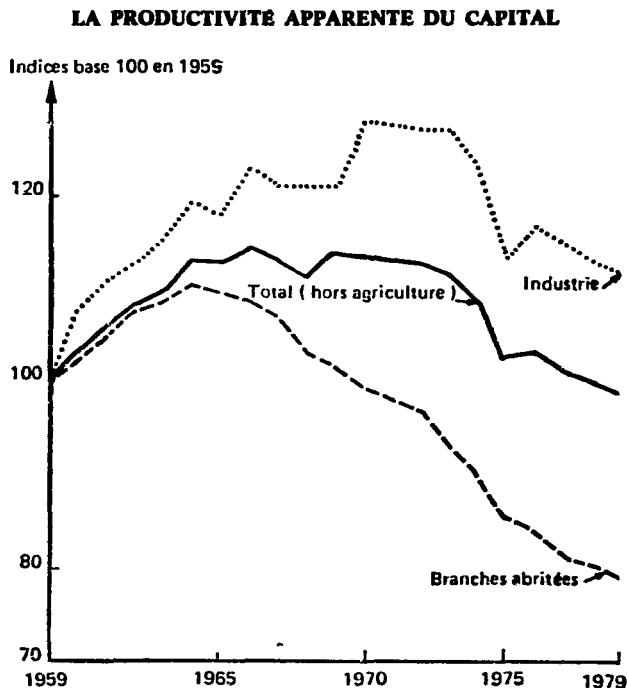
1° *Les difficultés statistiques d'évaluation.*

La mesure du capital rencontre de très nombreuses difficultés : il est impossible de connaître directement le stock productif. Aussi est-il nécessaire, à partir d'un modèle d'accumulation construit par une méthode d'inventaire permanent, de tenter d'estimer le stock productif. Mais l'une des limites de cette technique résulte de l'hypothèse d'évaluation à durée de vie constante des équipements, alors même que les situations diffèrent, dans des proportions importantes, selon les matériels (matériels de transport et machines-outils, par exemple).

Les résultats obtenus ne peuvent répondre à une exigence de précision. L'observateur en est réduit à formuler des constatations plus ou moins vraisemblables sur l'évolution de la productivité apparente du capital, définie par le rapport de la valeur ajoutée à prix constants au capital à prix constants.

2° *Analyse rétrospective.*

Le graphique reproduit ci-dessous permet de distinguer trois périodes très dissemblables.



La première correspond à un mouvement de hausse importante (+ quelque 2,5 % par an) de 1955 à 1964.

A partir de 1965, une phase de stagnation de huit à neuf ans peut être constatée.

Enfin, après 1973, la productivité apparente du capital diminue ; elle revient ainsi, en 1979, au niveau atteint vingt ans plus tôt.

Mais cette analyse globale dissimule une très forte baisse dans toutes les branches abritées (bâtiment-génie civil ; transports ; commerces ; services), que ne compense pas une évolution heurtée dans l'industrie.

L'I.N.S.E.E. a cependant révisé son jugement à l'occasion de nouvelles évaluations obtenues par l'expression des séries en une nouvelle base (1970). A l'intérieur d'une tranche globale très marquée à la baisse de la productivité, il ne semble plus, comme on le pensait auparavant, que le tertiaire ait subi un phénomène de moindre efficacité du capital, au moins avant 1973.

Cette séquence historique mérite d'être reliée au rythme d'accumulation : à une période de croissance très nécessaire du capital par tête, jusqu'en 1963, a succédé une phase plus modérée, jusqu'en 1974 ; au-delà, des surcapacités sont apparues, excédant assez rapidement les besoins de la consommation, ce qui a dégradé la rentabilité des équipements.

Encore faut-il intégrer au raisonnement des effets liés à la durée de vie des matériels, qui proviennent linéairement de l'évolution historique, puisque les investissements réalisés au début de la période (1958-1960) ont été obsolètes dès 1974-1975.

Dès 1974, les déclassements d'équipements auraient dû être plus importants qu'auparavant compte tenu de l'évolution de la demande sur les marchés.

Or, l'industrie des biens d'équipement, bénéficiant d'une certaine aisance financière, même après la crise de l'énergie, a intensifié son effort de modernisation ; seules les industries des biens de consommation et des biens intermédiaires, qui ne disposaient pas du « cash flow » nécessaire, ont rationalisé à la marge.

Les prochaines années devraient cependant être caractérisées par l'influence de la situation générale du chômage, qui pourrait conduire les industriels à différer la mécanisation de leur production à cause des suppressions d'emplois censées en résulter.

Il ne semble pas, d'ailleurs, que cette attitude ne puisse entraîner que des effets défavorables, car tout dépend du choix des filières où se trouve concentré l'effort d'équipement.

Actuellement, l'intensité du capital par tête est plus forte en France qu'en République fédérale d'Allemagne, comme le montre le tableau ci-dessous :

**INTENSITÉS CAPITALISTIQUES COMPARÉES D'UNE BRANCHE A L'AUTRE
EN FRANCE ET EN R.F.A.**

Unité : Rapport à la moyenne (1,00) pour l'ensemble des branches non agricoles en France et en R.F.A.

	1960		1970		1974	
	R.F.A.	France	R.F.A.	France	R.F.A.	France
Biens intermédiaires	1,33	1,46	1,26	1,79	1,20	1,86
Biens d'équipement	0,65	0,75	0,58	0,73	0,55	0,72
Biens de consommation	0,56	0,49	0,57	0,56	0,58	0,58

Source : Comité « Emploi-revenus » du VIII^e Plan.

Mais une analyse plus fine présenterait le mérite de mettre en valeur des caractéristiques dues au choix de stratégies industrielles différentes dans les deux pays : par exemple, comme la R.F.A. a concentré ses efforts dans le domaine de la chimie fine, alors que la France a surtout développé la chimie lourde, la supériorité de l'intensité capitalistique dans notre pays ne fait que traduire l'absence de spécialisation qualitative dans notre pays ; cette constatation suggère en outre que le progrès ne passe pas nécessairement par une substitution systématique du capital au travail.

Mais comme le constate le Comité « Emploi-revenus » du VIII^e Plan, l'inégalité de l'intensité capitalistique entre les deux pays se traduit par une productivité et une rentabilité du capital inférieures en France.

Cette dégradation conduit évidemment à économiser le capital dans la mesure où elle incite à accélérer les déclassements et à différer les projets actuels. Le risque est évidemment dans une perspective à moyen terme de réduire à l'excès, dans certains secteurs, les capacités de production, ce qui pourrait conduire à l'apparition de goulots d'étranglement générateurs d'inflation.

3° Perspectives.

Les perspectives pour les prochaines années dépendent de l'évolution de trois facteurs.

En premier lieu, la productivité du capital devrait diminuer sous l'effet de la réalisation d'investissements pour économiser l'énergie. Cette baisse serait normale, mais elle inciterait sans doute

les pouvoirs publics à intervenir davantage afin de limiter cette dégradation de la rentabilité.

Le deuxième facteur est constitué par les pratiques du travail en équipes ; une accentuation améliorerait la productivité du capital ; il semble toutefois que, comme l'a montré la dernière enquête sur les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (1977), l'intensité du travail en équipes ait baissé de 1973 à 1977, ce qui contrasterait avec les résultats de la période 1960-1972.

Les économies de capital résultant du travail en équipes ont cependant été estimées, par la Direction de la prévision, en 1974, à 30 % dans le secteur des biens de consommation, à plus de 40 % dans celui des biens intermédiaires et à 20 % dans celui des biens d'équipement.

Enfin, la productivité du capital dépendait, dans le tertiaire, des possibilités offertes par une meilleure utilisation des équipements (développement du travail à temps partiel dans des branches concentrées), ou par une économie de capital (extension, dans le domaine de la santé, du réseau de soins à domicile, ce qui permettrait de moins investir dans les hôpitaux).

Il est encore prématuré d'interpréter les effets de la restructuration industrielle en cours sur l'évolution de la productivité du capital. Des secteurs à forte intensité capitaliste (sidérurgie), comme des secteurs les moins bien dotés en équipements (textile), ont ressenti le plus nettement la dégradation de la rentabilité de leurs investissements. Il n'est donc pas possible de savoir si les modifications de l'appareil productif provoquées par le ralentissement de la croissance traduisent ou non un allègement du contenu en capital.

Le tableau reproduit ci-après fournit des comparaisons entre deux groupes de pays, répartis en un modèle de « partage du travail » et en un modèle de « concentration du travail ».

Dans le premier modèle (Etats-Unis, Canada, Italie), on constate :

- une forte augmentation de la population active employée ;
- une très faible productivité du travail ;
- un accroissement assez limité des salaires (exprimé en pouvoir d'achat).

Dans le second modèle (R.F.A., Belgique, Pays-Bas, etc.), on remarque :

- une forte diminution de la population active employée ;
- une augmentation de la productivité du travail ;
- une hausse sensible des salaires.

EMPLOI ET PRODUCTIVITÉ DANS LES PAYS INDUSTRIALISÉS
(1973-1978)

Modèle « partage du travail »



Modèle « concentration du travail »

(Variation annuelle en pourcentage.)

Durée annuelle du travail (D)	— 0,5		— 1,1		— 0,3		— 1,0		— 1,2
Population active employée (N)	+ 2,1		+ 0,9		+ 0,6		+ 0,1		— 0,6
Activité (N × D)	+ 1,6		— 0,2		+ 0,3		— 0,9		— 1,8
Production (Q)	+ 2,6		+ 1,4		+ 3,7		3,0		2,0
Productivité horaire du travail $\frac{(Q)}{(N \times D)}$	+ 1,0		+ 1,6		3,5		3,9		3,8
Salaire horaire brut (en pouvoir d'achat)	+ 2,0		+ 1,2		+ 0,9		+ 5,0		+ 3,5
Formation brute de capital fixe par rapport à la production $\frac{(K)}{(Q)}$	20		23		33		23		23
Modèle	U.S.A. Canada Italie		Suède Danemark		Japon		France		Allemagne Belgique Finlande Pays-Bas

Source : Statistiques O.C.D.E.

La France se situe plus près du modèle « concentration du travail » que du modèle « partage du travail », avec une productivité supérieure à la moyenne, malgré une faible diminution de la population active employée.

Les comparaisons permettent de penser que selon les pays, des choix très différents peuvent être effectués.

Pour une augmentation de la production donnée, compte non tenu des contraintes d'ordre social, on peut soit investir beaucoup, augmenter le capital par tête, et donc accroître la productivité du travail, ce qui favorise la réduction des effectifs, soit employer plus de main-d'œuvre.

Mais ces choix demeurent influencés par la condition d'un ajustement à la baisse du pouvoir d'achat, répondant à une diminution de la productivité du travail.

Ces développements ne permettent pas de préciser en détail les caractéristiques de l'évolution à venir.

Une idée, cependant, est acquise : la tendance générale au ralentissement des gains de productivité semble appelée à se poursuivre. Mais l'industrie dispose encore de marges qui peuvent se traduire par de nouveaux gains, grâce à une meilleure organisation des conditions de production. Bien que cette évolution soit de nature à limiter les perspectives de l'emploi industriel, cet élément de souplesse devrait constituer un avantage dans la mesure où il pourrait permettre de moduler les quantités de biens offerts en fonction de la demande.

En revanche, le tertiaire, dont il faut maintenant étudier les composantes, exercera certainement des effets très favorables à une décélération de la productivité.

2. ASPECTS CARACTÉRISTIQUES DES RAPPORTS ENTRE L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ ET L'EMPLOI DANS LE TERTIAIRE

Face aux incertitudes affectant l'évolution de l'emploi industriel, les perspectives offertes par le tertiaire semblent plus prometteuses, d'autant plus que les hypothèses formulées sur l'évolution de la productivité du travail dans les services méritent sans doute d'être réévaluées en baisse.

Depuis 1970, le tertiaire marchand (banques, assurances, presse, édition, transports) a offert 700.000 emplois. Mais ces postes de travail demeurent vulnérables à la diffusion de techniques nouvelles

— informatique, télématique — et leur permanence est en fait liée à l'inégale capacité des entreprises à proposer de nouveaux types de prestations à leur clientèle.

Sans doute peut-on croire à une progression des emplois proposés par le tertiaire non marchand, où coexistent des situations de pénurie, mais aussi de pléthore d'effectifs. Comme l'écrit le professeur Alain Cotta, on sait à la fois de ces emplois non marchands « qu'ils manquent parfois et qu'ils absorbent, pêle-mêle, des fonctions assurément nobles où l'homme s'occupe de l'homme, mais aussi des sinécures — où l'homme ne s'occupe de rien, même plus de lui-même ». Mais il n'est pas sûr que ce développement du tertiaire non marchand puisse se poursuivre indéfiniment, sous l'effet des mesures d'économies prises dans les différents secteurs par les pouvoirs publics.

En l'état actuel de l'information disponible sur le sujet — qui laisse d'ailleurs fort à désirer — la seule solution pour tenter de rendre compte de l'évolution de l'emploi dans le tertiaire consiste à examiner ponctuellement la situation d'activités présentant au moins en apparence une relative unité et à rappeler les résultats des projections centrales à l'horizon 1985.

a) Les incertitudes d'ordre méthodologique et statistique.

L'emploi tertiaire est un phénomène très mal connu.

Il existe, d'abord, des difficultés de frontière dues, comme l'a signalé le rapport du groupe de travail sur « l'emploi dans les services », élaboré dans le cadre du VIII^e Plan, au « bourgeonnement » des emplois tertiaires.

En effet, des activités autrefois assurées par les entreprises industrielles se trouvent aujourd'hui, de plus en plus fréquemment, sous-traitées à des sociétés spécialisées de services (ingénierie, comptabilité, services informatiques, etc.). Un peu artificiellement, l'emploi tertiaire a donc tendance à croître au détriment de l'emploi industriel.

Il s'ensuit que les créations d'emplois dans les sociétés de services spécialisées ne peuvent être, purement et simplement, assimilées à des créations nettes d'emplois au niveau de l'ensemble de l'économie : s'il n'y avait eu cette « extériorisation » de fonctions, l'emploi dans les autres entreprises aurait dû logiquement se trouver à un niveau plus élevé.

Il peut sembler également surprenant que dans la nomenclature de comptabilité nationale la plus couramment utilisée, en 36 postes, le tertiaire regroupe les transports publics et les télécommunications, dont les principaux aspects de l'activité présentent un caractère éminemment industriel.

Cette question, d'ordre purement méthodologique, obscurcit déjà sensiblement la réalité statistique des notions évoquées.

Il est infiniment plus grave de constater, en second lieu, les divergences entre les résultats des projections d'emplois obtenus par le modèle dynamique multisectoriel (D.M.S.) et par le modèle Propage.

Propage, modèle dynamique de projections plurisectorielles, est décomposé en 36 branches (contre 13 dans D.M.S.) ; il fournit des perspectives détaillées à cinq ou dix ans de l'appareil productif. Il semble mieux adapté que D.M.S., par sa structure, à la diversité des activités tertiaires.

En fait, sans surestimer l'importance des différences opposant ces deux modèles — qui intéressent la répartition, selon les secteurs, du tertiaire — il est préoccupant de constater l'inaptitude des modèles à simuler des situations mettant en œuvre les services. Il serait donc souhaitable de rappeler la nécessité, après le groupe de travail sur l'emploi dans les services, d'élaborer un programme d'études sur le secteur tertiaire, impliquant les administrations intéressées.

Une telle entreprise pourrait enfin conduire à améliorer la mesure « en volume » de la production, et donc de la productivité du tertiaire. L'analyse économique incite beaucoup trop fréquemment, à l'heure actuelle, à interpréter abusivement les évolutions moyennes de la productivité des différentes branches, notion peu significative.

b) Analyse catégorielle.

Le secteur du tertiaire est très divers ; il est difficile de présenter des conclusions valables pour tous les éléments regroupés dans les différentes catégories ; quelques notions semblent cependant s'imposer.

1° Le commerce.

Le commerce a créé des emplois à un rythme annuel de 27.000 entre 1973 et 1978, car les gains de productivité ont nettement décliné au cours de cette période.

S'agissant du seul commerce de détail, le rythme de croissance annuel moyen est passé de 5,8 % entre 1968 et 1974 à 2,5 % depuis, sous l'effet de deux causes essentielles : l'augmentation du nombre des petites entreprises depuis 1974 et le ralentissement des investissements commerciaux, qui a réduit la substitution du capital au travail.

Pendant le VIII^e Plan, le commerce, dans son ensemble, devrait enregistrer des gains de productivité du travail relativement faibles,

du même ordre de grandeur, sinon moins, que ceux constatés entre 1974 et 1978.

2° Les transports.

L'évolution, depuis 1960, de la productivité horaire du travail a été importante : + 3,7 % par an de 1960 à 1965 ; + 4,8 % de 1966 à 1970 et + 4,5 % de 1971 à 1975. Mais cette augmentation n'a pas été uniforme selon les activités, et les perspectives de croissance demeurent assez limitées.

3° Les télécommunications et la poste.

Ces deux secteurs n'offrent guère de possibilités de créations d'emplois pendant le VIII^e Plan.

Dans les télécommunications, on peut même s'attendre à un ralentissement net du taux de recrutement : les gains de productivité devraient se poursuivre grâce au recours accru aux techniques électroniques.

Dans la poste, les progrès de la productivité pourraient atteindre 1 à 3 % par an.

4° Les services rendus aux entreprises.

L'évolution de la productivité du travail a été assez faible ces dernières années, de l'ordre de 0,5 à 2 % par an selon les activités ; cette tendance semble appelée à se poursuivre.

5° La santé.

Si le jeu de l'offre et de la demande de santé produisait ses effets normaux, la très forte croissance actuelle des effectifs pourrait se poursuivre sans terme prévisible. Mais un ralentissement des dépenses pour contenir cette évolution se traduirait par des gains de productivité susceptibles de ralentir l'augmentation des emplois offerts. Il y a là un choix politique à faire.

6° Les assurances.

L'avenir de l'emploi dépend du taux de croissance de la production, car les gains de productivité se caractérisent par une constance remarquable en moyenne période de 2,5 à 3,5 % par an.

Signalons que le rapport sur l'informatisation de la société a chiffré à 30 % en dix ans les progrès de productivité dus, dans les assurances, à l'impact de l'introduction de la télématique.

La situation demeure cependant très différente selon les entreprises, qui disposent d'inégales réserves de productivité.

7° Les banques.

Des gains substantiels de productivité devraient résulter d'un effort accru de rationalisation de la gestion et d'une utilisation de l'informatique. Toutefois, en créant des produits nouveaux grâce à cette technique, les banques chercheraient à adapter la nature des emplois offerts aux procédés de traitement automatique de l'information, sans pour autant limiter quantitativement leur recrutement dans l'hypothèse où le marché ne se trouverait pas saturé.

c) Projections centrales à l'horizon 1985.

Les projections centrales obtenues, avec le modèle dynamique multisectoriel (D.M.S.) diffèrent selon le caractère inégalement favorable des hypothèses de départ.

Mais, quel que soit le scénario, le rythme de création d'emplois dans les services marchands se ralentit fortement : + 0,90 % dans le cas le plus défavorable et + 1,4 % dans le cas plus favorable (1).

**TAUX ANNUEL MOYEN D'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI
DANS LES SERVICES MARCHANDS (1978-1985)**

	Scénario D.M.S. le plus défavorable	Scénario D.M.S. le plus favorable
Services rendus aux entreprises	+ 1,6	+ 2,3
Commerce et réparations automobiles	+ 1,2	+ 1,7
Hôtels, cafés, restaurants	+ 0,7	+ 0,9
Services rendus aux particuliers	0,0	+ 0,3
Services marchands	+ 0,9	+ 1,4

Au total, les créations annuelles moyennes d'emplois seraient comprises entre 21.800 (scénario le plus défavorable) et 33.400 (scénario le plus favorable). Dans les deux cas, ce sont les services rendus aux entreprises qui offriraient le plus de postes de travail (60 % des créations d'emplois dans le scénario le plus défavorable, 57 % dans le scénario le plus favorable). La responsabilité majeure

(1) Le scénario le plus défavorable correspond à une adaptation par ajustement, par une politique active de régulation de la demande, tendant à alléger une contrainte extérieure extrêmement forte ; le scénario le plus favorable est constitué par des actions tendant à modifier la structure des revenus et des dépenses dans un contexte de relative détente du marché de l'énergie.

de cette évolution incomberait au développement des services de nettoyage dans les entreprises.

Une récente réévaluation en baisse de la productivité du travail dans les commerces incite cependant à penser que ces effectifs de créations d'emplois peuvent se trouver sous-estimés.

La contribution tertiaire à l'équilibre du marché du travail risque donc de ne présenter qu'un aspect marginal. Il est exclu de développer à l'excès le tertiaire non marchand ; seul, le tertiaire marchand peut jouer un rôle positif.

Encore faut-il que plusieurs conditions se trouvent remplies :

— une maîtrise du développement de l'informatisation de la société, qui imposerait de proportionner l'effort d'équipement à la diversification des prestations offertes par les banques et les assurances ; dans ces deux activités, le recours aux procédés automatiques de traitement de l'information devrait transformer la nature des emplois offerts en accentuant tout à la fois la qualification et la déqualification des différents postes de travail ;

— une poursuite du rythme de décélération de la productivité du travail dans les commerces ;

— le maintien à un niveau relativement élevé du taux de croissance des effectifs dans le secteur des services rendus aux entreprises.

*
**

D'une façon plus générale, il semble difficile de favoriser la tendance au ralentissement de la productivité globale des facteurs dans l'économie. Les évolutions, en ce domaine, peuvent s'inverser, et le risque, pour les pouvoirs publics, serait d'agir à contre-courant du mouvement de la tendance spontanée, faute de pouvoir disposer d'une information suffisamment diversifiée. Des difficultés identiques apparaissent dans l'éventualité d'une action tendant à ralentir la substitution du capital au travail.

CHAPITRE V

RALENTIR LA SUBSTITUTION DU CAPITAL AU TRAVAIL ?

Une voie de recherche pour améliorer la situation de l'emploi consiste à inciter les entreprises à utiliser davantage de main-d'œuvre et moins d'équipement.

Actuellement, comme le constate Paul Dubois, le directeur des synthèses économiques de l'I.N.S.E.E., « l'observation montre que, dans le processus de croissance, le volume du capital croît plus rapidement que celui de l'emploi... on dit que la croissance s'accompagne d'une substitution du capital au travail, en ce sens que s'accroît l'importance relative du capital au travail pour réaliser la production » (1).

Dans ces conditions, il peut être envisagé de préconiser une croissance moins riche en équipement et partant, moins économe en emploi.

Mais une telle incitation ne comporterait pas que des avantages : elle impliquerait également des risques dont une exacte prise de conscience passe successivement :

- par un rappel des principes de la substitution entre le capital et le travail ;

- par une description de l'évolution récente, qui confirme bien l'existence d'une tendance à l'infléchissement de la substitution du capital au travail sous l'effet des modifications du coût relatif des facteurs ;

- par un examen des conditions requises pour obtenir des résultats grâce à un retournement de ce mouvement de substitution du capital au travail ;

- par une étude des techniques qui pourraient être utilisées, le cas échéant, pour ralentir la substitution du capital au travail, grâce aux enseignements livrés par des simulations accomplies à l'aide des modèles D.M.S. et Métric.

Une démarche de cette nature conduit à formuler des conclusions nuancées, voire limitées, sur la relative efficacité de cette voie de recherche.

1. PRINCIPES DE LA SUBSTITUTION ENTRE LE CAPITAL ET LE TRAVAIL

Une entreprise obtient une production donnée en combinant, en proportions variables, le capital et le travail. Elle peut ainsi choisir d'utiliser beaucoup d'équipement et peu de main-d'œuvre, ce qui favorise l'extension du chômage dans l'économie.

(1) Dubois (Paul) : « Investissement, productivité et substitution du capital au travail », *Economie et Statistique*, n° 127, novembre 1980.

Mais cette conception, très théorique, mérite d'être précisée, car la recherche d'une stratégie optimale est influencée par plusieurs facteurs.

1° Techniquement, deux situations doivent être distinguées.

Ou bien l'entreprise peut atteindre un même niveau de production avec des proportions variables de capital et de travail : il y a alors possibilité de substitution entre les facteurs, qui sont dits « substituables ».

Ou bien il est nécessaire de combiner dans des proportions fixes le capital et le travail : les facteurs sont alors dits « complémentaires ».

Les contraintes techniques ne sont pas les seules à influencer la substitution entre facteurs.

2° Celle-ci dépend également du moment où elle intervient.

L'entreprise peut d'abord choisir entre plusieurs technologies plus ou moins capitalistiques dès l'achat de l'équipement : la substituabilité est alors définie « ex ante ».

En revanche, l'entreprise peut, après avoir acquis un matériel, en modifier les caractéristiques pour y affecter une quantité différente de main-d'œuvre pendant l'amortissement : la substituabilité est alors conçue « ex post ».

Les fonctions de production intégrées aux modèles économétriques ne présentent pas, à cet égard, des caractéristiques identiques.

Premier cas : la substitution entre le capital et le travail n'est jamais possible (on qualifie alors la fonction de production de type « clay-clay »).

Le choix de l'entreprise est limité à l'opportunité ou non d'investir : le coût relatif des facteurs ne joue aucun rôle dans les techniques de production.

Telle est l'hypothèse retenue par D.M.S. (1).

Notons cependant que comme la vitesse de déclassement des équipements dépend, dans D.M.S., de l'évolution du coût salarial horaire, une accélération de l'obsolescence économique des immobilisations pourra permettre d'assurer globalement une même production avec autant de capital, mais moins de travail, en raison de l'augmentation des déclassements et de la productivité plus élevée des équipements neufs. D.M.S. prend ainsi en compte un certain mouvement de substitution entre le capital et le travail.

(1) D.M.S. et Propage sont gérés par l'I.N.S.E.E., Métric est géré par l'I.N.S.E.E. et la Direction de la prévision.

Deuxième cas : la substitution entre le capital et le travail est possible au moment de la décision d'investir (« ex ante »), mais elle est impossible pendant la période d'amortissement (« ex post »).

La fonction de production est alors dite de type « putty-clay ».

Telle est l'hypothèse retenue par le modèle Métric (1), qui n'admet plus les variations de la combinaison entre le capital et le travail une fois les équipements installés.

Les entreprises choisissent simplement la combinaison la plus économique de facteurs de production, au moment de la décision d'investir, compte tenu des coûts du travail et du capital.

Troisième cas : la substitution entre le capital et le travail est possible « ex ante » et « ex post ».

Cette fonction de production, dite alors de type « putty-putty », correspond à celle du modèle Propage (1).

Ces différents éléments permettent de mesurer l'inégal degré de substituabilité entre le capital et le travail.

3° Cet inégal degré de substituabilité est fourni par l'élasticité de substitution entre les facteurs, qui indique dans quelle mesure, par exemple, un accroissement du coût du capital induit un recours accru au travail.

Une élasticité nulle signifie qu'une production donnée ne peut être assurée qu'avec des quantités données de capital et de travail : c'est donc le cas de facteurs complémentaires.

Plus l'élasticité augmente, plus les possibilités de substitution sont étendues.

Encore faut-il définir la notion de « coût relatif des facteurs de production ».

4° Ce « coût relatif » des facteurs de production devrait normalement, toutes choses égales par ailleurs, dans l'hypothèse d'une substituabilité, dicter le choix des entreprises soucieuses de mettre en œuvre la combinaison la plus rentable des facteurs de production.

Ainsi, l'accroissement du coût du travail, par rapport au coût du capital, se traduirait par un recours à des techniques plus capitalistiques.

Le coût du travail correspond au coût salarial horaire (salaires bruts + cotisations sociales « employeurs » — prestations sociales directement versées par les entreprises).

(1) D.M.S. et Propage sont gérés par l'I.N.S.E.E., Métric est géré par l'I.N.S.E.E. et la Direction de la prévision.

La notion de « coût d'usage » du capital est plus complexe.

Elle comprend trois éléments.

D'abord, le prix d'acquisition des équipements (prix de l'investissement).

En second lieu, les coûts liés au fonctionnement de ces équipements, actualisés à la première période (indice d'actualisation).

En troisième lieu, une variable de fiscalité spécifique à l'investissement (indice de fiscalité). Ainsi, à la fin de l'année 1975, les entreprises ont pu déduire de la T.V.A. 10 % des commandes d'investissements : cette mesure diminuait de 10 % le coût du capital.

La prise en compte de cette dernière notion conduit à un débat, certains observateurs refusant d'admettre que les calculs d'actualisation opérés par les entreprises tiennent effectivement compte des variations prévisibles de la pression fiscale et sociale, malgré l'existence d'une tendance à une hausse progressive et permanente du poids des prélèvements obligatoires. En fait, la mesure du coût d'usage du capital comprend une estimation des conséquences de la fiscalité sur la stratégie des firmes.

L'examen de ces principes de la substitution entre le capital et le travail permet maintenant d'aborder la question de l'évolution du coût relatif des facteurs.

2. L'ÉVOLUTION DU COUT RELATIF DES FACTEURS A INFLUENCÉ LA SUBSTITUTION DU CAPITAL AU TRAVAIL

Selon l'I.N.S.E.E., depuis 1963, comme le révèle le graphique reproduit ci-contre, le coût d'usage du capital a eu tendance, en moyenne période, à croître beaucoup moins rapidement que le coût salarial (1).

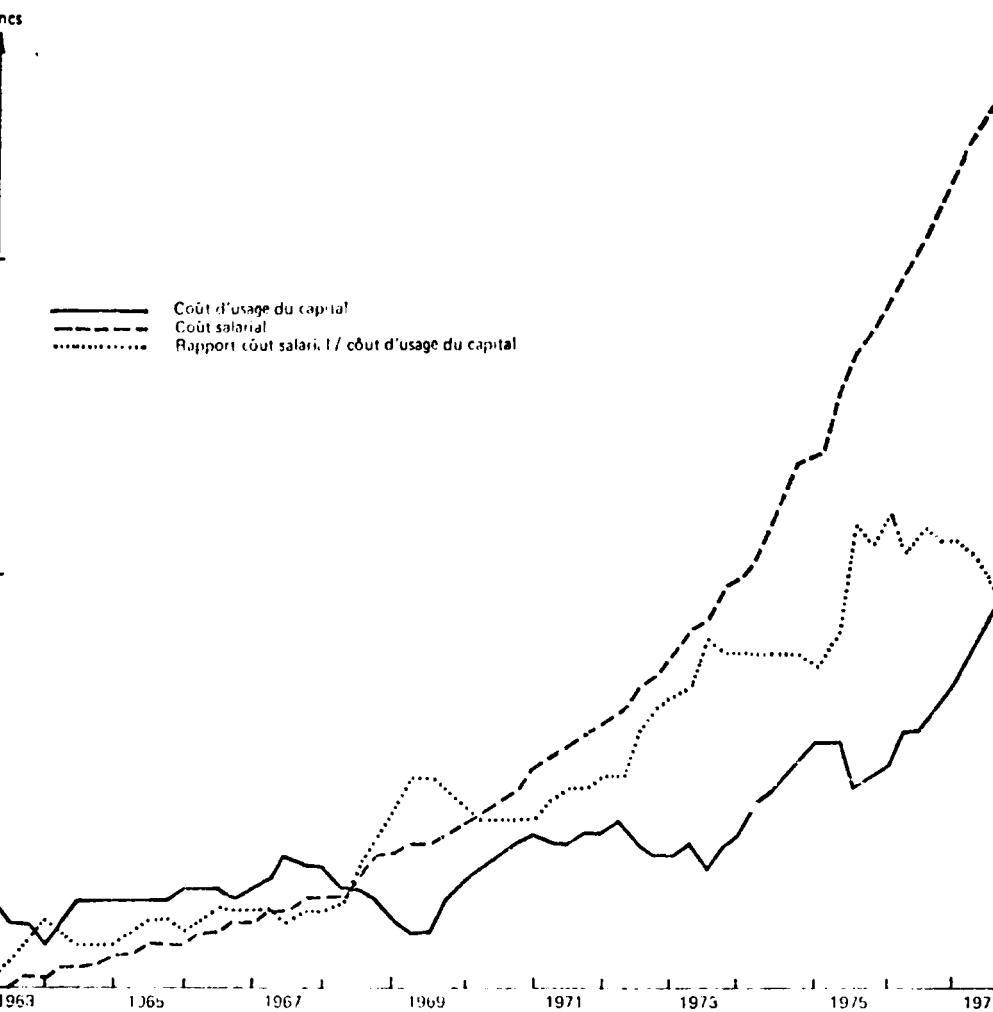
De 1963 à 1977, le coût d'usage du capital a évolué parallèlement aux variations du prix de l'investissement.

Les fluctuations à court terme proviennent de l'influence des deux autres variables.

« L'indice de fiscalité » a joué dans le sens d'une baisse du coût du capital en 1966-1968 (où une fraction de l'investissement était déductible de l'impôt sur les sociétés) et en 1975.

(1) Artus (Patrick) et Bismut (Claude) : « Substitution et coût des facteurs : un lien existe-t-il ? » *Economie et Statistique*, n° 127, novembre 1980.

Coût d'usage du capital et coût salarial



« L'indice d'actualisation » a diminué en 1968-1969 en raison de la hausse, à cette époque, des anticipations de prix à long terme ; il a remonté, en 1970, sous les effets combinés de l'augmentation des taux d'intérêt et de la minoration des perspectives inflationnistes ; en 1972, la réduction du coût de l'argent a fait évoluer dans le même sens l'indice d'actualisation ; après une forte montée des anticipations de prix à long terme, qui ont maintenu cette variable à un bas niveau, à partir de 1976, l'indice d'actualisation a vivement progressé, notamment à cause de la hausse des taux d'intérêt.

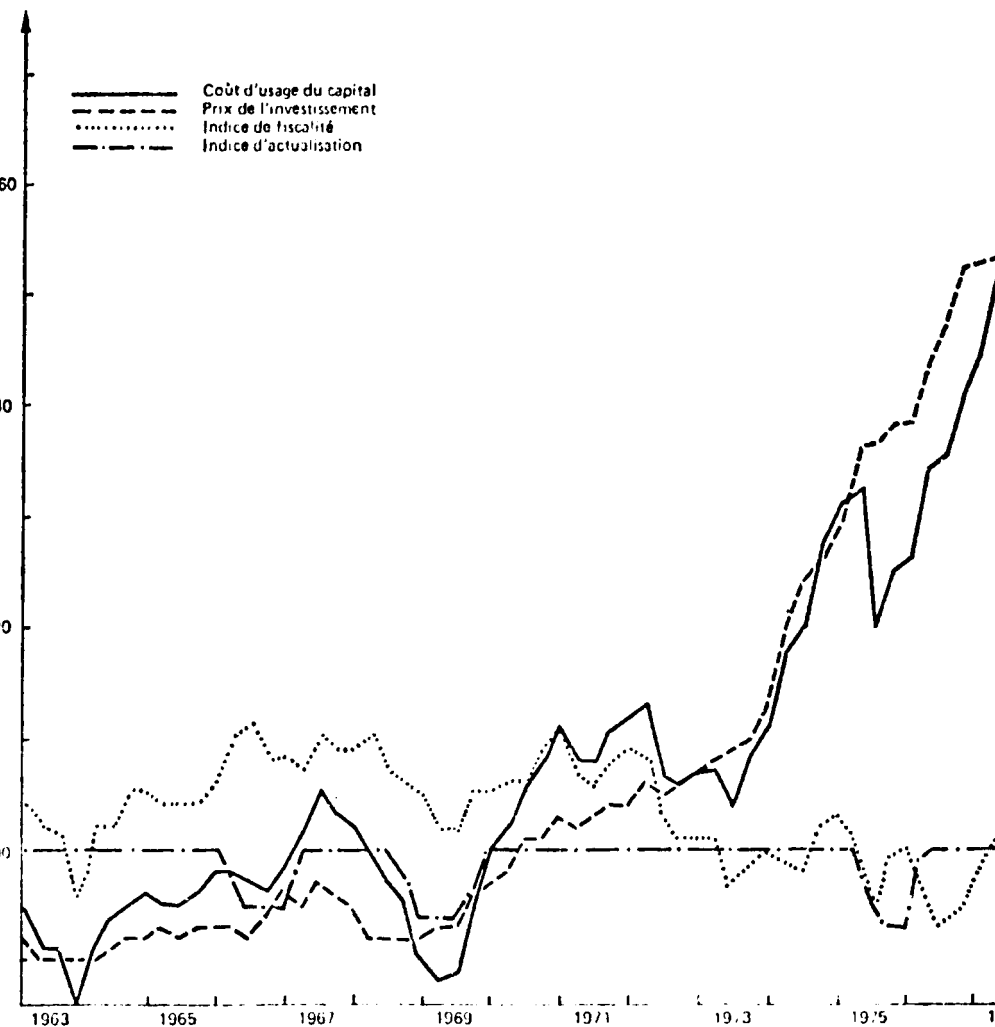
Le graphique reproduit ci-contre récapitule ces évolutions.

Le coût salarial, quant à lui, a augmenté fortement de 1963 à 1977.

Dans ces conditions, le rapport du coût salarial au coût d'usage du capital, qui avait tendance à croître jusqu'en 1967, s'accélère à partir de 1968, ce qui révèle un écart de plus en plus important entre les deux grandeurs, et ce qui incite à penser qu'une substitution accélérée de capital au travail a dû se produire depuis dix ans.

Evolution des composantes du coût d'usage du capital *

Indices base 100 en 1970



* Seuls le prix de l'investissement et l'indice de fiscalité sont en base 100 en 1970. L'indice d'actualisation est en base 100 en 1963. Le coût d'usage du capital, produit de ces trois facteurs, n'est donc pas exprimé en indice 100 en 1970.

Trois périodes de forte augmentation du rapport du coût salarial au coût d'usage peuvent être repérées :

- pendant l'année 1968 et au début de 1969, où se conjuguent la hausse des salaires et la réduction du coût d'usage du capital due aux mesures fiscales et au regain des perspectives inflationnistes ;
- l'année 1972, où le coût du capital est amoindri par la baisse des taux d'intérêt ;
- l'année 1975, en raison de la forte progression du coût salarial et des mesures fiscales.

En revanche, le rapport entre le coût salarial et le coût d'usage du capital reste stable en 1970 (montée des taux d'intérêt), en 1974 (hausse du prix de l'investissement) et en 1976-1977 (la variable d'actualisation et le prix de l'investissement faisant croître le coût d'usage).

La rapide progression du capital par tête constatée en 1974-1978 (+ 7,8 % par an, contre + 5,9 % de 1968 à 1973) confirme d'ailleurs en partie ce mouvement de substitution du capital au travail (1). Un ralentissement de cette tendance permettrait-il de créer des emplois ?

3. FAUT-IL FREINER CE MOUVEMENT DE SUBSTITUTION DU CAPITAL AU TRAVAIL ?

L'expérience récente révèle donc que le coût relatif des facteurs de production influence le rythme de la substitution du capital au travail.

Il est alors concevable, dans ces conditions, d'envisager infléchir cette évolution afin de définir une combinaison théoriquement optimale entre le capital et le travail, permettant de limiter les effets du progrès technologique sur l'emploi.

Cette éventualité présenterait un avantage certain.

Elle permettrait une meilleure allocation des facteurs de production : la croissance du stock de capital fixe productif ne se justifie plus, en termes de rentabilité, dès lors que d'importantes disponibilités en main-d'œuvre existent.

Mais le ralentissement de la substitution ne saurait, pour autant, résoudre toutes les difficultés ; ses résultats positifs demeurent subordonnés à la réalisation de plusieurs conditions particulièrement aléatoires, mais étroitement dépendantes les unes des autres.

Première condition : une meilleure connaissance des possibilités de substitution entre le travail et le capital offertes par les différents secteurs.

Il est possible, actuellement, d'estimer que les industries de main-d'œuvre seraient les principales activités intéressées par le retournement de la tendance.

Il pourrait en résulter une dégradation de la compétitivité de notre économie et une plus grande inadaptation aux besoins du marché mondial.

(1) « En partie », car d'autres explications de la croissance du capital par tête peuvent être fournies par l'ajustement des effectifs dans l'industrie.

Le recours à quelques exemples le prouve suffisamment.

Sans doute, comme le constate le rapport du Comité « Emploi-revenus », « serait-il erroné de penser que des mesures favorisant les activités de main-d'œuvre bénéficieraient pour l'essentiel aux secteurs en régression » (1).

Mais une analyse fine met en valeur les constatations suivantes, relatives aux principales industries de main-d'œuvre :

— la progression de l'embauche intéresserait des activités dont les échanges avec l'extérieur sont très lourdement négatifs : la « filière-bois », les cuirs et chaussures, la construction électrique pour les entreprises, les industries polygraphiques ;

— ce recours accru à la main-d'œuvre concernerait également des secteurs menacés par l'évolution prévisible de la division internationale du travail, soit en raison de la vétusté de leurs équipements (textiles, habillement), soit à cause de l'érosion progressive de leur position encore dominante sur le marché mondial (aéronautique, matériel de transport terrestre).

Comme chaque investissement comporte une part non négligeable de progrès technique incorporé, est-il rationnel, au moment où la vigueur de la concurrence s'intensifie, de renoncer, dans ces secteurs, aux indispensables efforts de modernisation et de productivité ?

En fait, le ralentissement de la substitution entre le capital et le travail risque de provoquer un retard technologique conduisant, à terme, à une détérioration de la compétitivité de ces activités (aéronautique) ou à une impossibilité, de leur part, à reconquérir le marché intérieur (« filière-bois »).

Des études sectorielles très détaillées devraient donc être entreprises pour connaître la nature des conséquences d'un ralentissement de la substitution entre le capital et le travail.

Cette recherche permettrait d'ailleurs de mieux apprécier la capacité de notre économie à assumer une évolution en contradiction avec l'expérience des années précédentes, ce qui nous amène à une deuxième condition.

Deuxième condition : une souplesse de l'appareil productif, qui devrait, dans le contexte de restructuration en vigueur depuis 1974, modifier l'une de ses orientations fondamentales depuis plus de vingt ans, en réduisant la part relative du capital, qui n'avait cessé de croître, et en augmentant celle du travail, qui avait subi une diminution.

(1) Rapport du Comité « Emploi-revenus » du VIII^e Plan, la Documentation française p. 102.

L'appareil productif risque de ne pas se plier aux nécessités de ce retournement de tendance pour deux raisons principales.

Les entreprises doivent d'abord amortir leurs équipements les plus récents ; elles ont intérêt, par ailleurs, à utiliser davantage leurs immobilisations actuellement sous-employées, avant de recruter du personnel.

Un certain délai sera donc nécessaire avant d'assister à une modification du comportement d'investissement des entrepreneurs.

Encore faudrait-il que la main-d'œuvre, elle-même, puisse techniquement remplir les nouvelles tâches qui pourraient lui être confiées. Tel est le sens de la condition suivante.

Troisième condition : la possibilité qualitative, pour la main-d'œuvre, de répondre à la nature des emplois offerts par la réduction de l'effort d'équipement.

Les défauts précédemment constatés de l'appareil de formation professionnelle incitent, à ce sujet, à une prudence certaine. Il n'est pas du tout évident, que, comme l'affirme la théorie néo-classique, les différents facteurs de production, désignés de façon neutre comme « inputs », possèdent les mêmes propriétés de divisibilité. En n'envisageant le rapport du capital au travail que sous l'aspect de substitution entre les seules quantités de ces facteurs, il n'est pas possible de rendre compte de la réalité de leur interaction. Il est cependant évident que l'inégale productivité du travail et du capital dicte aussi la stratégie des entreprises : il vaut mieux utiliser une main-d'œuvre qualifiée que recourir à un équipement vétuste pour obtenir une même unité de produit.

Cette constatation impose d'améliorer la qualité des estimations économétriques de la substitution.

Quatrième condition : l'amélioration qualitative des estimations économétriques de la substitution.

Les résultats obtenus à partir de D.M.S. et de Métric aboutissent à une conclusion précise : il serait avantageux, pour l'économie, de ne pas taxer davantage le travail.

Mais ces deux modèles ont tendance à diverger au sujet des mesures de compensation nécessaires pour pallier les effets d'un allègement du coût du recours à la main-d'œuvre, D.M.S. n'excluant pas le recours à la fiscalité directe, Métric envisageant plutôt un alourdissement des taux de la T.V.A. (1).

(1) Notons d'ailleurs que D.M.S. et Métric présentent des qualités différentes : D.M.S., contrairement à Métric, n'est pas encore intégré financièrement ; mais D.M.S. est sectorisé, certes encore de façon imparfaite, alors que Métric ne l'est pas ; une amélioration utile à apporter à Métric devrait consister à différencier la catégorie des ménages, qui est traitée comme un ensemble homogène ; seule, l'événement d'une « troisième génération » de modèles permettrait de mieux adapter les simulations à la nature de la réalité économique.

Les réponses constatées laissent donc subsister une réelle incertitude face aux techniques à employer pour ralentir la substitution du capital au travail.

4. COMMENT RALENTIR LA SUBSTITUTION DU CAPITAL AU TRAVAIL ?

Des simulations économétriques ont été réalisées avec les deux modèles, D.M.S. et Métric, pour évaluer les conséquences, sur toute l'économie, de mesures tendant à ralentir la substitution du capital au travail.

Deux catégories de techniques peuvent être utilisées.

La première consiste à rendre plus onéreux le recours au capital et, donc, à réduire les avantages de tous ordres (fiscalité, emprunt...) accordés à la réalisation d'investissements.

La seconde vise à alléger le coût du travail, afin de favoriser l'embauche de la main-d'œuvre et de dissuader les entrepreneurs d'utiliser des techniques trop capitalistiques.

Les deux modèles, D.M.S. et Métric, malgré les différences de structure exposées précédemment, livrent un enseignement identique : il est préférable de réduire les charges grevant l'emploi des hommes.

a) Les résultats du modèle D.M.S.

L'hypothèse de départ est constituée par une modification du financement des charges sociales en vue de réduire le coût salarial.

Deux techniques ont été envisagées :

- asseoir une partie des cotisations sociales non plus sur les salaires versés, mais sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- demander une contribution à l'impôt sur le revenu et à des taxes spécifiques pour compenser la diminution du produit des cotisations sociales dues par les employeurs.

Dans les deux cas, au terme de cinq ans, 180.000 emplois seraient créés. Mais les ajustements diffèrent sensiblement.

Première éventualité : réduction de 10 points des cotisations sociales « employeurs » assises sur les salaires, compensée par une nouvelle cotisation assise sur la valeur ajoutée non déductible à l'exportation (1).

(1) Le taux des cotisations sociales revenant de 34 % à 24 % en 1977, le montant de la réduction atteint 54 milliards de francs.

Le modèle indique que la baisse du coût relatif du travail allonge d'un semestre la durée moyenne de rentabilité des équipements, et donc retarde leur déclassement, allège immédiatement le coût salarial et crée une détente sur les capacités de production, ce qui est favorable aux exportations.

Cette mesure bénéficie plus aux branches industrielles qui voient s'accroître leurs capacités à exporter qu'au secteur abrité.

Deuxième éventualité : 4 points de cotisations « employeurs » (1) se trouvent transférés à l'impôt sur le revenu (2), aux taxes sur les tabacs et alcools (3) et à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (4).

La baisse de la consommation, à court terme, résultant d'un alourdissement de la fiscalité directe, est compensée par la progression des exportations due à l'amélioration de la compétitivité par les prix. Mais au terme de quatre années, la consommation atteint un niveau supérieur à celui qui aurait été observé en l'absence de la modification introduite.

Cette mesure favorise successivement les secteurs des biens intermédiaires, des services, des biens d'équipement, de transports et des télécommunications, des biens de consommation et du bâtiment et des travaux publics.

b) Les résultats du modèle Métric.

Dans « l'Opération Variantes 1980-1982 » conduite avec Métric par la Direction de la prévision en mars 1980, il apparaissait que la mesure la plus efficace, pour réduire le chômage, à court et à moyen termes, était la baisse du produit des cotisations sociales « employeurs », qui réduisait tout à la fois l'inflation et qui entraînait un surcroît de croissance. Mais son coût en termes de dégradation du solde extérieur et surtout, d'aggravation des finances publiques, était élevé.

Une baisse d'un point du taux de cotisation sociale employeur sous plafond, en 1980, provoquait une réduction progressive du chômage par rapport au compte de référence, atteignant 28.000 demandes d'emploi non satisfaites en 1985.

En revanche, l'augmentation du coût du capital (hausse d'un point, soit du taux de la T.V.A., soit du taux d'intérêt des obligations) procurait des résultats moins favorables.

(1) Soit 22 milliards de francs.

(2) A hauteur de 13 milliards de francs.

(3) A hauteur de 3 milliards de francs.

(4) A hauteur de 6 milliards de francs.

Ces enseignements autorisaient à penser qu'une baisse des cotisations sociales « employeurs » compensée par une augmentation de la T.V.A. non déductible sur la formation brute de capital fixe des entreprises, à concurrence du montant des moins-values des cotisations, pourrait produire des effets positifs.

Une estimation sur Métric d'une baisse de 5 points du taux des cotisations sociales d'employeurs sous plafond, correspondant à une réduction de 2,8 % du coût salarial supporté par les entreprises, combinée avec une hausse de 18,5 points de T.V.A. non déductible sur l'investissement, a donc été réalisée (1).

En s'imposant de ne détériorer ni l'équilibre budgétaire de l'ensemble des administrations, ni la compétitivité des entreprises, ces modifications correspondaient à un transfert de 39 milliards de francs en 1979.

Deux variantes ont été calculées :

— la première a été fondée sur une durée de vie constante des équipements des entreprises ne prévoyant pas d'investissement nouveau, ayant alors tendance à baisser leurs prix en ne se référant qu'au seul coût de fonctionnement des machines déjà en service, réduit de 2,8 % à la suite de l'allègement du coût salarial ;

— la seconde a été réalisée compte tenu d'un allongement de la durée de vie des équipements sous l'effet du renchérissement de 18,5 % des prix d'acquisition des équipements, qui aurait pour conséquence, malgré la diminution de 2,8 % du coût salarial, d'inciter les entreprises projetant d'acquérir à terme un matériel supplémentaire à ne pas modifier leurs prix.

Dans la première variante, la consommation se trouve accrue à la suite de la baisse des prix : les exportations progressent, pour la même raison, grâce à l'amélioration de leur compétitivité ; l'investissement reste durablement à un niveau assez faible.

Dans la seconde variante, une très sérieuse régression de l'investissement est constatée dès la première année, sous l'effet de l'allongement de la durée de vie des équipements, ce qui réduit nettement les importations et ce qui améliore la balance des paiements courants. Par la suite, la hausse de l'emploi provoque celle des revenus des ménages et de la consommation, ce qui contribue à dégrader la situation de nos échanges extérieurs.

Au total, au bout de six ans, cette simulation conduit à une augmentation de l'ordre de 300.000 (première variante) à 400.000 (seconde variante).

(1) Artus (Patrick), Sterdyniak (Henri) et Villa (Pierre) : « Investissement, emploi et fiscalité », *Economie et Statistique*, n° 127, novembre 1980.

(seconde variante) des emplois créés, correspondant, dans les deux cas, à une réduction de quelque 20.000 demandes d'emploi. Le tableau reproduit ci-dessous fournit les conséquences détaillées de ce transfert de fiscalité.

CONSEQUENCES DU TRANSFERT DE FISCALITÉ ÉTUDIÉ

	Si la durée de vie est constante				Si la durée de vie est allongée		
	Au bout de...				Au bout de...		
	... 1 an	... 2 ans	... 4 ans	... 6 ans	... 1 an	... 2 ans	... 4 ans
Ecart relatifs (en pourcentage).							
Produit intérieur brut	+ 0,7	+ 0,3	+ 0,9	+ 1,2	- 0,4	+ 0,9	+ 1,4
Consommation des ménages	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,9	+ 1,4	0	+ 0,5	+ 1,3
Investissement	- 1,0	- 1,4	- 1,3	- 1,7	- 8,7	+ 4,7	+ 1,1
Exportations totales	+ 0,2	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,3	+ 0,4	+ 1,0
Importations totales	- 0,4	- 0,9	- 0,1	+ 0,2	- 3,1	0	0
Revenu de la consommation des ménages	- 0,7	- 1,2	- 1,8	- 1,8	- 0,1	- 0,3	- 0,4
Temps de travail horaire réel	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,8
Temps de travail disponible réel	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,9	+ 1,3	+ 0,2	+ 0,7	+ 1,4
Revenu brut d'exploitation	+ 4,3	+ 3,1	+ 1,7	+ 1,2	+ 3,6	+ 4,5	+ 3,2
Productivité apparente du travail	- 0,1	- 0,3	- 0,7	- 1,2	- 0,6	- 0,2	- 1,0
Ecart absolu.							
Emplois (en milliers)	+ 7	+ 74	+ 207	+ 317	+ 20	+ 137	+ 308
Demandes d'emploi en fin de mois (en milliers de personnes)	- 27	- 45	- 124	- 180	- 20	- 109	- 183
Revenu courant (en milliards de francs par an)	- 4,8	- 1,2	- 6,4	- 9,6	+ 9,1	- 1,4	- 4,2
Capacité de financement des administrations publiques (en milliards de francs par an)	+ 3,5	+ 38,8	+ 42,4	+ 71,6	- 4,8	+ 32,1	+ 47,3
Coût d'utilisation des capacités (en pourcentage)	0,2	- 0,5	- 0,2	- 0,4	- 3,5	- 1,4	- 1,6

Deux remarques importantes doivent cependant être formulées en conclusion.

La simulation indique une baisse somme toute modérée de l'investissement, compte tenu de la taxation du capital. Cette évolution résulte sans doute d'un effet de structure propre au modèle Métrici qui privilégie, pour la détermination de l'équipement, la part des profits dans la valeur ajoutée ; comme ce rapport augmente pendant la période sous revue, il peut y avoir une surestimation de la formation brute de capital fixe des entreprises.

En second lieu, les effets expansionnistes des créations d'emplois l'emportent sur les effets dépressifs de la baisse des investissements. La mesure est donc favorable à la croissance, ce qui détériore légèrement le solde extérieur à moyen terme.

Au total, pourtant, ces deux variantes montrent que la substitution d'une taxe assise sur le capital à une partie des cotisations sociales des entreprises exerce des effets favorables sur l'emploi et sur la consommation des ménages, avec une amélioration sensible de la situation des finances publiques et sans dégradation importante du solde extérieur.

Mais de nombreuses incertitudes subsistent.

Des incertitudes d'ordre méthodologique : l'élasticité de substitution entre le capital et le travail, censée égale à 1, se situe plus probablement entre 0,3 et 0,6 ; de plus, seul le cas de l'industrie a été considéré.

Des incertitudes d'ordre sectoriel : la simulation n'examine pas les effets de la modification envisagée sur les différentes activités.

Les secteurs bénéficiaires de la mesure seraient sans doute constitués par les activités exposées à la concurrence internationale (baisse des prix), par les entreprises à forte part des salaires dans la valeur ajoutée et par les biens de consommation. La situation des biens d'équipement, obérée par la chute de l'investissement, devrait être assez délicate à court terme.

5. CONCLUSIONS SUR LE RALENTISSEMENT DE LA SUBSTITUTION DU CAPITAL AU TRAVAIL

L'examen des possibilités offertes par le ralentissement de la substitution du capital au travail ne livre pas des enseignements parfaitement incontestables. Il incite, au contraire, à manifester une prudence accrue face à l'interprétation des résultats livrés par les méthodes économétriques.

Les conclusions, sur ce sujet, des instances compétentes du VIII^e Plan ont d'ailleurs été empreintes d'une réelle modération.

Pour le rapport du Comité « Emploi-revenus », en tout état de cause, la substitution du capital au travail ne doit pas être découragée, mais le Comité estime cependant souhaitable de faire supporter un coût réel à l'endettement afin de prévenir les gaspillages et ne pas défavoriser artificiellement l'emploi » (1).

(1) Rapport du Comité « Emploi-revenus » du VIII^e Plan, la Documentation française, p. 109.

La Commission du développement du VIII^e Plan, dans son ensemble, estime « qu'une réflexion macro-économique sur les moyens de freiner la substitution capital-travail est utile » (1).

Peut-on aller au-delà de ces appréciations ?

En fait, un ralentissement du mouvement de substitution du capital au travail ne peut se faire que dans certaines limites dont l'ampleur varie évidemment selon l'activité et l'intensité capitaliste des différents secteurs. Ses conséquences mériteraient d'être examinées au niveau le plus fin possible, ce que l'appareil statistique ne permet pas encore.

De plus, deux risques majeurs doivent être évités, dans le contexte de la mise en œuvre d'une telle politique.

Une érosion de notre compétitivité peut résulter d'un moindre recours à l'investissement. En effet, la productivité incorporée aux équipements peut être plus élevée que ne l'admettent les fonctions de production de D.M.S. et de Métic. A quoi pourrait-il bien servir, compte tenu de la vigueur de la concurrence internationale, d'avoir transformé notre appareil productif en un stock d'immobilisations obsolètes, employant une main-d'œuvre peu formée aux techniques nouvelles à cause, précisément, de la vétusté des matériels, pour un gain assez faible, en définitive, sur le marché de l'emploi ? Sans doute cette perspective peut-elle sembler caricaturale. Elle n'en présente pas moins l'intérêt de préciser le sens de l'évolution étudiée.

La seconde menace est constituée par la réduction de l'effort d'investissement qui pourrait s'ensuivre dans les secteurs stratégiques, confrontés à des impératifs de rationalisation de leur production et de modernisation de leurs équipements. Le maintien, et bien sûr, la conquête de positions dominantes sur les grands marchés internationaux passe par une adaptation qualitative des techniques et par une volonté de favoriser la diffusion de l'innovation qui est le résultat des actions de recherche-développement.

De trop importantes économies de capital, affectant nos activités les plus dynamiques, risquent ainsi de conduire à sacrifier durablement l'emploi de demain en résorbant modestement le chômage d'aujourd'hui.

Le ralentissement du mouvement de substitution du capital au travail ne peut donc être favorablement accueilli que s'il traduit la possibilité de créer des emplois sans pour autant affecter la productivité et la compétitivité de l'économie. Un allègement du coût salarial tendant à stabiliser le poids des contributions obligatoires n'introduirait pas, en ce sens, de graves distorsions dans le calcul

(1) Rapport de la Commission du développement du VIII^e Plan, la Documentation française, p. 52.

des agents économiques, tout en fournissant un apport marginal à une progressive élimination des tensions sur le marché de l'emploi.

Mais il serait illusoire de prendre des mesures plus brutales, faute de pouvoir en apprécier les conséquences sectorielles exactes, et surtout, compte tenu des risques majeurs encourus à moyen terme par l'économie.

Un raisonnement sensiblement identique prévaut pour la réduction de la durée du temps de travail.

CHAPITRE VI

RÉDUIRE LA DURÉE DU TRAVAIL ?

**(Approche macro-économique de la question
à partir des travaux préparatoires au VIII^e Plan.)**

La durée hebdomadaire moyenne du travail de l'ensemble des salariés est passée de 45,5 heures en 1967 à 40,8 heures en 1980.

Ce mouvement de réduction, amorcé en 1967, a connu une accélération à partir de 1972 jusqu'en 1976, puis un ralentissement progressif.

Ce ralentissement, constaté depuis 1976, est dû à la concentration progressive des horaires hebdomadaires moyens autour de 40 heures.

Ainsi, alors qu'en avril 1973, les horaires supérieurs à 44 heures intéressaient 57,3 % des ouvriers, ce pourcentage est-il revenu à 11,9 % en avril 1980.

Mais il est difficile de retirer des enseignements pleinement satisfaisants de cette évolution.

Cette baisse de la durée du travail s'est en effet opérée en majeure partie, avant 1973, dans un contexte de croissance économique forte et de progrès de productivité importants en liaison avec des mouvements internes de restructuration de l'appareil productif.

S'agissant de la période couverte par le VIII^e Plan, deux interrogations préalables sont sous-jacentes aux réflexions que l'on peut faire sur les effets possibles d'une réduction de la durée du travail.

1^o Le ralentissement sensible du rythme de réduction de la durée hebdomadaire du travail observé depuis 1974-1975 est-il durable ou s'agit-il seulement de l'inflexion transitoire d'un phénomène spontané appelé à retrouver ses tendances passées sans qu'il soit nécessaire de prendre à cette fin des mesures spécifiques ?

2^o L'évolution de la population active potentielle (210.000 à 240.000 actifs potentiels de plus chaque année jusqu'en 1985) est-elle un argument décisif pour inciter à la fois à modérer le rythme de substitution du capital au travail (de façon à utiliser plus largement le facteur travail aussi longtemps qu'il restera relativement abondant) et pour réduire la durée du travail ?

Les rapports des Commissions qui ont participé, au Commissariat général du Plan, aux travaux de la deuxième phase d'élaboration du VIII^e Plan, apportent à ces deux questions des réponses nuancées mais assez concordantes que l'on peut résumer ainsi : la réduction de la durée hebdomadaire du travail peut constituer à l'horizon 1985 un levier important de la politique économique ; mais, pour qu'une telle mesure ait les effets favorables que l'on peut en espérer, principalement sur l'emploi, il faut à la fois qu'elle revête une ampleur que l'on ne peut attendre des simples évolutions spontanées et qu'elle intervienne dans un contexte économique et social excluant les risques de « dérapage » : dès lors, tout en constituant un objectif clairement affirmé pour les pouvoirs publics, la réduction sensible de la durée hebdomadaire du travail devrait s'effectuer avec souplesse,

suivant des modalités pratiques largement diversifiées, négociées et acceptées par les partenaires sociaux.

Ainsi schématisé, ce raisonnement s'appuyait sur un ensemble d'études macro-économiques (1) réalisées à partir de modèles économétriques et dont l'objet n'était pas de définir les modalités concrètes optimales d'une réduction de la durée du travail mais de mettre en relief les conditions générales à respecter pour qu'une telle mesure ait des effets économiques favorables.

En examinant les résultats de ces études, il convient donc de garder à l'esprit que ces résultats sont indissociables de conditions supposées satisfaites et que ces conditions sont non seulement rigoureuses dans leurs principes (au niveau desquels se situent les travaux dont il est fait état) mais pourraient s'avérer très problématiques dans certaines limites de leurs implications concrètes (qui n'entrent pas dans le champ de l'analyse macro-économique).

Ayant ainsi défini le contexte, les finalités et les limites de ces études relatives aux effets macro-économiques de la réduction de la durée du travail, il est intéressant d'en synthétiser les enseignements en envisageant successivement :

— la réduction de la durée du travail en soi, c'est-à-dire comme instrument de « partage du travail » ou de « partage de l'emploi » ;

— la réduction de la durée du travail dans le cadre des scénarios de politique économique étudiés par la Commission du développement du VIII^e Plan et comportant en particulier une croissance plus élevée de la production ;

— les implications sociales de la réduction de la durée du travail.

1. LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL COMME INSTRUMENT DE « PARTAGE DE L'EMPLOI »

Etudier les effets de la réduction de la durée du travail considérée isolément ne peut être qu'une commodité de l'analyse : si la production, et donc les revenus ne sont pas augmentés, si le partage de la valeur ajoutée entre les revenus des salariés et des entreprises n'est pas affecté, si le nombre d'heures travaillées dans l'année et la productivité horaire apparente du travail ne sont pas modifiés, réduire la durée hebdomadaire du travail revient simplement

(1) Un document de travail synthétisant l'ensemble des travaux de projection préparatoires au VIII^e Plan a été établi par le Service des études législatives à l'intention des Commissions du Sénat. Les développements qui suivent résument la partie de ce document consacrée aux effets macro-économiques de la réduction de la durée du travail.

à partager la quantité de travail à effectuer entre un plus grand nombre de travailleurs.

Dans ce cas de figure purement théorique, la réduction du temps de travail présente, du point de vue social, l'avantage de diminuer le chômage, mais, d'un point de vue économique, c'est une « opération blanche ».

Cette approche simplificatrice a malgré tout le mérite de *mettre en relief trois questions essentielles* dont dépendent (en restant au niveau de l'analyse macro-économique), les effets de la réduction de la durée du travail :

a) l'évolution de la productivité horaire apparente du travail (1) : la réorganisation des méthodes de production liées à la réduction du temps de travail et l'amélioration des conditions de travail entraînera-t-elle une augmentation de la production par heure travaillée ?

b) l'évolution de la durée d'utilisation des équipements : les entreprises réduiront-elles leur durée de fonctionnement dans les mêmes proportions que la durée du travail ou bien le développement du travail par équipes permettra-t-il de rompre le parallélisme entre les deux évolutions ?

c) l'évolution des gains horaires nominaux des salariés : les salaires horaires nominaux augmenteront-ils plus vite que si la durée du travail n'était pas réduite ?

a) L'évolution de la productivité horaire apparente du travail.

L'observation du passé, et donc les modèles macro-économiques, ne permettent pas d'isoler l'effet propre de la réduction du temps de travail sur sa productivité horaire apparente.

Il s'agit pourtant là d'une question cruciale qui détermine à la fois l'incidence sur l'emploi de la réduction de la durée du travail et les commentaires à faire sur les deux autres problèmes (durée d'utilisation des équipements et augmentation des gains horaires) :

1° L'incidence sur l'emploi.

Si, par exemple, la durée hebdomadaire moyenne du travail est réduite d'une heure (soit, sensiblement, 2,5 %), on peut faire sur l'évolution de la productivité horaire du travail, deux hypothèses :

(1) L'évolution de la productivité horaire apparente du travail se mesure par le rapport entre l'augmentation de la valeur ajoutée en francs constants et l'évolution du nombre d'heures travaillées.

— ou bien elle ne sera pas durablement modifiée ; dans ce cas, toutes choses égales par ailleurs, on peut escompter à terme une augmentation de 2,5 % des effectifs au travail ;

— ou bien elle sera durablement améliorée ; dans ce cas, l'amélioration de l'emploi sera moindre.

2° Conséquences à en tirer pour les deux autres problèmes.

Si la productivité horaire du travail n'est pas durablement améliorée, une réduction de la durée d'utilisation des équipements équivaldra à une baisse des capacités de production, ce qui a les effets défavorables examinés plus loin.

En revanche, en cas d'augmentation durable de la productivité horaire du travail, une réduction de la durée d'utilisation des équipements n'entraîne pas nécessairement une réduction des capacités de production.

Parallèlement, si la productivité horaire du travail n'est pas accrue, un supplément d'*augmentation des gains horaires* peut avoir des conséquences inflationnistes qui, en revanche, n'existeraient pas en cas d'amélioration de la productivité.

3° Les hypothèses généralement retenues dans les études de variantes.

Dans les études de variantes qui ont été menées à partir de modèles macro-économiques et qui ont servi aux travaux des Commissions du VIII^e Plan, les hypothèses généralement retenues sont les suivantes :

— la réduction de la durée du travail n'a pas d'effet *durable* sur sa productivité horaire (ceci conditionne la suite des raisonnements) ;

— elle a cependant un effet transitoire correspondant à ce que l'on appelle le « cycle de productivité » et qui est décrit dans les modèles économétriques ; en l'occurrence, cet effet traduit une situation où, *tout en réussissant à maintenir leur niveau de production* (cette hypothèse conditionne elle aussi la suite des raisonnements), les entreprises n'augmentent que progressivement leurs effectifs pour compenser la réduction de la durée du travail ; durant ce délai d'adaptation, il se produit donc une *augmentation transitoire* (s'ajoutant à l'augmentation tendancielle) de la productivité horaire apparente du travail.

On ne saurait trop souligner le caractère contraignant et la portée de ces hypothèses sur une éventuelle politique de réduction du temps de travail.

b) L'évolution de la durée d'utilisation des équipements.

Alors que les deux modèles macro-économiques de l'Administration (D.M.S. et Métric) n'apportent pas de réponse à la question précédente (évolution durable de la productivité) et ne concordent pas sur la réponse à apporter à la question suivante (évolution des gains horaires nominaux), ils donnent en revanche des indications assurées et convergentes en ce qui concerne la durée d'utilisation des équipements.

A partir du moment où l'on admet que la productivité horaire du travail ne sera pas durablement modifiée, les modèles montrent qu'il est essentiel que la réduction de la durée du travail n'entraîne pas une diminution de la durée d'utilisation des équipements.

Sur ce point d'ailleurs, les modèles ne font que confirmer *a contrario* l'un des enseignements de l'expérience de 1936 dont certaines conséquences défavorables correspondaient au fait que, en provoquant une baisse des capacités de production, la réduction de la durée du travail avait entraîné la formation de « goulots d'étranglement ».

Ainsi, deux variantes réalisées avec le modèle D.M.S. et portant sur les branches industrielles (biens intermédiaires, biens d'équipement, biens de consommation) montrent que l'amélioration de l'emploi pouvant résulter de la réduction de la durée du travail dans ces branches est annulée si la durée d'utilisation des équipements est réduite dans les mêmes proportions.

En effet, la réduction des capacités de production découlant de la baisse de la durée d'utilisation des équipements provoque des tensions sur l'appareil productif qui, schématiquement, déploient les effets suivants :

- développement des tensions inflationnistes ;
- freinage des exportations et partage du marché intérieur plus favorable aux importations, donc dégradation du solde extérieur.

A partir de là s'enclenche un processus de récession (en variante) se caractérisant par une réduction (toujours en variante) des principaux éléments de la demande finale : exportations comme on vient de le voir, investissements des entreprises (conséquence à la fois d'une dégradation de la rentabilité et de la contraction de la demande) et consommation des ménages (dont le pouvoir d'achat se dégrade).

Ainsi les études de variantes permettent-elles de conclure avec une assez grande certitude que, si la réduction du temps de travail s'accompagnait d'une baisse parallèle de la durée d'utilisation des équipements, cette mesure présenterait beaucoup d'inconvénients et peu d'avantages. Il semble donc qu'une accélération sensible de la

réduction du temps de travail ne pourrait guère résulter que d'un accord entre partenaires sociaux permettant, par les modalités retenues, de maintenir la durée d'utilisation des équipements.

Toutefois, si une réduction de la durée d'utilisation des équipements aussi importante que celle de la durée du travail a des effets visiblement défavorables, une baisse limitée (et sans doute inévitable) de cette durée d'utilisation n'aurait pas des conséquences aussi extrêmes.

Sans nul doute, le maintien de la durée d'utilisation des équipements impliquerait, en cas de réduction accélérée du temps de travail, une réorganisation des méthodes de production et, en particulier (mais cette condition n'est pas la seule qui devrait être remplie), un développement du travail par équipes.

Des modèles comme Métric ou D.M.S. ne peuvent décrire les modalités pratiques d'une telle réorganisation. Néanmoins, celle-ci ne pourrait vraisemblablement pas être opérée sans un niveau élevé d'investissement. Aussi bien importe-t-il d'examiner attentivement parmi les résultats des variantes de réduction du temps de travail, ceux qui concernent l'évolution des investissements, même si la bonne tenue de ceux-ci ne peut garantir, à elle seule, le maintien de la durée d'utilisation des équipements.

A cet égard, le fait que ces variantes se caractérisent par un ralentissement des investissements des entreprises constitue un élément de préoccupation.

Ce ralentissement des investissements est lui-même lié au freinage de la consommation des ménages dont la progression des revenus se trouve limitée, en variante, par le fait que, à salaire horaire inchangé, le salaire annuel augmente moins vite puisque le nombre d'heures travaillées dans l'année diminue.

Cette observation conduit à évoquer la troisième grande question soulevée par la réduction de la durée du travail : l'évolution du salaire horaire.

c) L'évolution des gains horaires nominaux (problème dit de la « compensation salariale »).

Le problème dit de la « compensation salariale » de la réduction de la durée du travail est une question complexe à laquelle les modèles macro-économiques n'apportent pas de réponse claire.

1° Une question complexe.

Dans la terminologie la plus courante, la question de l'évolution des salaires horaires à prévoir en cas de réduction de la durée

du travail est associée à l'idée de « *compensation salariale* » ou de « *maintien du salaire* ».

Ces expressions peuvent être à l'origine de confusions qu'un exemple simple permet commodément d'illustrer.

Dans un secteur industriel où la productivité horaire apparente du travail augmenterait de 5 % par an, il pourrait être envisagé (si l'on ne souhaitait pas modifier la répartition salaires/profit) que le pouvoir d'achat des gains salariaux augmente dans les mêmes proportions (1).

Si la durée du travail dans ce secteur n'était pas réduite, le pouvoir d'achat du salaire annuel brut s'élèverait alors de 5 %.

Si en revanche la durée du travail était réduite de 2,5 % (soit une heure en terme de durée hebdomadaire moyenne), le pouvoir d'achat du salaire annuel brut ne croîtrait plus que de 2,5 %. Dans la terminologie courante, on dirait alors que la réduction de la durée du travail n'a donné lieu à aucune compensation salariale (puisque les gains horaires n'ont pas augmenté plus fortement que si la durée du travail avait été maintenue à son niveau antérieur) et pourtant, le pouvoir d'achat du salaire annuel a augmenté de 2,5 %.

Ce schéma simplificateur débouche sur l'interrogation suivante : réduire la durée du travail « avec maintien du salaire », cela signifie-t-il maintenir les gains de pouvoir d'achat qui auraient été dégagés en l'absence de réduction de la durée du travail, ou bien cela signifie-t-il simplement, maintien du pouvoir d'achat par rapport à l'année antérieure ?

Cette question appelle deux observations :

— dans les études de variantes, la notion de compensation salariale signifie majoration supplémentaire des gains horaires de telle sorte que, en termes de salaire annuel, l'augmentation soit la même que si la durée du travail n'avait pas été réduite ;

— dans la mesure où l'on admet que la réduction de la durée du travail devrait se faire selon des modalités caractérisées par une grande souplesse et une grande diversité, il est probable qu'elle s'effectuerait à des rythmes variant selon les branches et les entreprises ; il est difficile d'imaginer que la hausse des salaires annuels puissent être, en pratique, aussi amplement diversifiée suivant les branches et les entreprises : même si l'on arrivait, dans tous les cas, à au moins maintenir le pouvoir d'achat de l'année antérieure, il serait difficilement concevable que le pouvoir d'achat des salariés dont le temps de travail est réduit augmente durablement moins vite

(1) Ce schéma simplificateur fait abstraction des mouvements des prix relatifs. Dans l'exemple retenu, on pourrait imaginer que, au lieu de bénéficier entièrement aux salariés, les gains de productivité soient partiellement affectés à une baisse des prix relatifs du secteur concerné.

que celui des autres salariés : il y aurait probablement un effet de « contagion ».

Un autre élément de complication mis en évidence dans les calculs de variantes tient à la différence entre le niveau de la compensation *a priori* (autrement dit le taux de compensation sur lequel les partenaires sociaux se seraient mis d'accord) et son niveau *a posteriori* (autrement dit le taux observé en réalité au bout de trois, quatre, cinq ans).

D'après les modèles, deux effets contradictoires (diversement pris en compte dans Métric et dans D.M.S.) entrent en jeu :

— l'augmentation de l'embauche, sous l'effet de la réduction du temps de travail, accroît les tensions sur le marché du travail et engendre ainsi une accélération de la hausse des salaires horaires (même en l'absence de compensation délibérément voulue) ;

— l'augmentation des salaires provoque un supplément de hausse des prix qui, finalement, ampute quelque peu, en termes de pouvoir d'achat, l'augmentation nominale des salaires.

Dans les variantes réalisées avec Métric, c'est très nettement le premier effet qui l'emporte, de telle sorte que, même en l'absence de compensation délibérément voulue, la baisse de la durée du travail est spontanément suivie d'un phénomène de « rattrapage » du salaire annuel moyen. Par exemple, il suffirait de décider *a priori* de compenser à concurrence des deux tiers la réduction du temps de travail pour que, au bout de cinq ans, le pouvoir d'achat du salaire annuel moyen retrouve le niveau qu'il aurait atteint sans réduction de la durée du travail.

Dans les variantes réalisées avec D.M.S., c'est au contraire le deuxième effet qui l'emporte. De la sorte, même en cas de compensation salariale *a priori* intégrale, le pouvoir d'achat du salaire annuel moyen augmenterait moins (1) que dans la situation de référence.

2° Des réponses incertaines.

Comme on l'a observé plus haut, le fléchissement de l'investissement des entreprises constitue un point faible des résultats des variantes simulant une réduction du temps de travail lorsque celle-ci ne s'accompagne pas d'une « compensation salariale » (entendue ici au sens de maintien des augmentations *annuelles* qui auraient eu lieu en l'absence de réduction de la durée du travail).

Ce problème disparaît-il en cas de « compensation salariale » ?

A cette question, les modèles D.M.S. et Métric apportent des réponses assez différentes.

(1) Il s'agit bien d'une moindre augmentation et non pas d'une diminution.

L'explication en est la suivante : à côté de l'effet de soutien de la demande par la consommation, l'augmentation du salaire horaire (découlant de la compensation salariale) tend à diminuer le taux de profit des entreprises qui, pour le maintenir, augmentent leurs prix et réduisent leurs investissements. Ce comportement des entreprises a un effet dépressif qui, dans un délai variant suivant le modèle utilisé (très rapidement selon D.M.S., au plus tard en trois ans dans Métric), l'emporte sur l'effet de relance par la consommation.

Il en résulte que la compensation salariale aurait, selon Métric, un effet de soutien de l'investissement seulement transitoire (mais qui ne serait pas pour autant négligeable) et, selon D.M.S., un effet dépressif quasi immédiat sur l'investissement, ce qui va précisément à l'inverse du but poursuivi.

Aussi, à la question de la « compensation salariale » (entendue au sens du maintien des gains de pouvoir d'achat qui auraient été dégagés en l'absence de réduction du temps de travail), le modèle D.M.S. apporte-t-il une réponse clairement défavorable et le modèle Métric une réponse plus nuancée.

Mais les variantes réalisées avec Métric mettent en évidence un autre problème qui se trouve « éludé » dans les variantes D.M.S. par le fléchissement immédiat de l'investissement : c'est le problème de l'équilibre extérieur.

En effet, en raison du contenu élevé en importations à la fois de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises, un accroissement de l'investissement soutenu par une relance de la consommation découlant de la compensation salariale a un effet à court terme très défavorable sur l'équilibre extérieur (1).

2. LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL DANS LE CADRE DES SCÉNARIOS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ÉLABORÉS POUR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DU VIII^e PLAN

Dans les « scénarios alternatifs » présentés à la Commission du développement du VIII^e Plan en conclusion des études de variantes auxquelles cette commission avait fait procéder, l'accélération de la réduction de la durée du travail ne se réduit pas à un moyen de « partager l'emploi ». Elle s'inscrit dans un ensemble de mesures de politique économique (dont le caractère rigoureux rend d'ailleurs

(1) La marge de manœuvre est étroite. Du point de vue de l'équilibre extérieur, les modèles montrent en effet que toute relance de l'investissement doit être « gagée » par un certain freinage de la consommation. Mais le freinage de la consommation peut, en retour, déprimer l'investissement (dans la mesure où les entreprises anticipent une restriction de leurs débouchés). L'équilibre extérieur est alors notablement amélioré mais au prix d'un ralentissement de l'activité.

parfois l'application hypothétique) qui, combinées avec l'acceptation d'un endettement extérieur transitoirement accru et un effort très important d'économies d'énergie permettent, tout en ralentissant l'inflation, d'élever appréciablement le taux de croissance de l'économie, de relancer sensiblement les investissements, de favoriser une progression du pouvoir d'achat des ménages et de créer un nombre d'emplois suffisant pour que le chômage observé en 1985 n'excède pas celui de l'année 1980.

Les scénarios semblent montrer qu'un résultat aussi significatif ne peut être atteint sans une importante réduction de la durée hebdomadaire du travail. Mais il faut se garder de faire de cette mesure une panacée et, cela, pour trois raisons principales :

1° Dans ces scénarios, la réduction de la durée du travail est supposée intervenir dans des conditions définies comme optimales par les modèles économiques, c'est-à-dire, en particulier, sans baisse de la durée d'utilisation des équipements et dans un contexte favorable à la rentabilité des entreprises.

2° Les mesures d'accompagnement sont considérées comme optimales par le modèle D.M.S., mais à un autre modèle correspondrait sans doute un contenu différent de l'optimum.

3° Les résultats des scénarios seraient profondément modifiés si les hypothèses retenues en ce qui concerne l'incidence de la baisse de la durée du travail sur la productivité horaire de ce dernier devaient être mises en cause.

Ces réserves étant faites, on retiendra que les principales mesures de politique économique prévues dans les scénarios de la Commission du développement et définissant en quelque sorte le contexte de la réduction accélérée du temps de travail sont :

— une réduction importante des cotisations sociales des entreprises. Cette mesure, en allégeant les coûts de production des entreprises et en améliorant leurs conditions de rentabilité, a pour principales conséquences de freiner l'inflation et de stimuler l'investissement ;

— une politique de freinage des salaires nominaux et des prestations sociales, accompagnée d'une majoration de l'impôt sur le revenu et, dans certains scénarios, des cotisations sociales des salariés, aboutissant globalement à des augmentations modérées du pouvoir d'achat des ménages (1).

(1) Plusieurs concepts peuvent servir à mesurer l'évolution du pouvoir d'achat des ménages, en particulier le salaire annuel net par tête ou le revenu disponible brut par tête. Un écart peut apparaître entre les résultats obtenus à partir de l'un ou l'autre de ces concepts en raison de l'évolution du chômage et des prestations sociales. Si l'on s'intéresse seulement au salaire annuel moyen (ce qui est généralement le cas lorsqu'on discute du problème de la « compensation salariale » de la réduction de la durée du travail) on néglige la perte de revenu subie par un salarié qui se retrouve au chômage et, inversement, l'amélioration du revenu d'un chômeur qui retrouve un emploi.

En effet, la réduction de la durée du travail doit être située dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler la problématique générale des travaux de projection préparatoires au VIII^e Plan. Cette problématique, qui n'est sans doute pas indépendante du modèle utilisé par ces projections, est articulée autour de trois pôles (l'emploi, l'équilibre extérieur et le pouvoir d'achat des ménages) et peut schématiquement se résumer de la façon suivante : il est nécessaire d'accepter une perte (ou un manque à gagner) sur l'un des trois pôles pour obtenir un gain (ou une moindre détérioration) sur les deux autres.

Ces réflexions permettent de mieux apprécier l'importance relative des différentes questions que soulève l'approche macro-économique de la réduction du temps de travail :

1° Les résultats des scénarios sont fondamentalement conditionnés par les hypothèses (faites hors modèle) sur l'effet que peut avoir la réduction de la durée du travail sur la productivité horaire apparente du travail (1). Changer d'hypothèses modifierait radicalement tous les résultats et rendrait en particulier invalides les considérations qui suivent.

2° Les résultats en question sont acquis en supposant que la réduction de la durée du travail n'entraîne pas celle de la durée d'utilisation des équipements ; cette condition doit être tenue pour essentielle quel que soit le modèle utilisé.

3° La vraisemblance de ces résultats reste subordonnée, d'après le modèle D.M.S., à la mise en œuvre d'une politique économique résolument favorable aux entreprises (dont on suppose que l'amélioration de la rentabilité stimulera effectivement les investissements) et d'une politique des revenus qui, tout en laissant subsister *a posteriori* des gains de pouvoir d'achat, correspond à la fixation *a priori* d'objectifs particulièrement stricts en ce qui concerne les évolutions nominales.

4° C'est dans cette optique que le problème de la « compensation salariale » de la réduction du temps de travail doit être à la fois posé et relativisé : il ne s'agit certes pas d'un faux problème mais d'une question qui, plutôt que d'être trop exclusivement reliée à celle de la réduction de la durée du travail, doit être traitée dans le cadre d'un « arbitrage tripolaire » entre l'emploi, l'équilibre extérieur et le pouvoir d'achat. Dans ce cadre, un gain supplémentaire du pouvoir d'achat des salariés trouve une contrepartie nécessaire, soit dans la réduction du nombre des emplois créés, soit dans une aggravation du déficit extérieur.

(1) Les hypothèses retenues dans les scénarios de la Commission du développement du VIII^e Plan sont : absence d'effet durable mais existence d'un effet transitoire lié au cycle de productivité qui, dans le cas d'une réduction annuelle graduelle de la durée hebdomadaire du travail (une demi-heure par an pendant cinq ans par exemple) se trouve pour ainsi dire « relancé » chaque année.

Quel que soit le rythme de réduction du temps de travail, l'évolution des salaires est, dans une telle problématique, limitée par deux risques :

— celui de dégrader la rentabilité des entreprises au point de « casser l'investissement » (suivant l'une des relations les plus caractéristiques du modèle D.M.S.) ;

— celui d'une augmentation de la consommation entraînant un afflux d'importations jugé excessif.

3. IMPLICATIONS SOCIALES DE LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL

Le regain des conceptions relatives au partage du travail traduit un nouvel intérêt pour les possibilités offertes par une réduction de la durée des tâches accomplies par chacun, qui peut permettre théoriquement à un plus grand nombre de personnes d'obtenir des emplois.

Cette thèse n'est d'ailleurs pas nouvelle :

— en juillet 1935, le Gouvernement de Pierre Laval avait déjà songé à instituer la semaine de 40 heures ;

— la loi du 21 juin 1936, votée sous le Front populaire, a institué la semaine de 40 heures, en précisant que les rémunérations globales versées antérieurement pour 48 heures seraient maintenues, ce qui entraînait une majoration de 20 % des salaires.

On a pu observer que la contribution des modèles à la détermination des conditions propres à assurer l'efficacité de toute mesure de réduction de la durée du travail était importante. Elle mérite d'être complétée par d'autres considérations dont l'économétrie ne peut rendre compte.

A cet égard, il conviendrait de tenir compte de la diversité des secteurs, des entreprises et des régions. En 1979, la durée hebdomadaire moyenne du travail allait de 40,1 heures dans l'industrie chimique à 44,1 heures dans les transports (à l'exception de la R.A.T.P. et de la S.N.C.F.).

Seule, la reprise des négociations entre les partenaires sociaux permettrait, comme le signalait M. Pierre Giraudet, dans son rapport sur la durée du travail, « d'amorcer en souplesse » et « sans casse » pour l'économie, un nouvel aménagement du temps de travail (1).

Encore faut-il être conscient des difficultés de l'entreprise.

(1) Pierre Giraudet, « Rapport sur la durée du travail », 21 avril 1980, la Documentation française, p. 34.

Les syndicats ouvriers recherchent une amélioration des conditions de travail ; les organismes patronaux souhaitent une remise en cause des aspects les plus contraignants de la réglementation sociale des conditions de production.

Mais un précédent encourageant existe : les 2.500 travailleurs du département « bouteilles et pots » de la firme B.S.N. ne travaillent plus que 33,70 heures par semaine, au lieu de 38 heures, leur salaire étant amputé de 1,6 %.

Il serait donc souhaitable que la reprise des négociations puisse aboutir à un accord national :

— prévoyant une évolution raisonnablement modérée du pouvoir d'achat des salariés (1) ;

— ménageant la compétitivité des entreprises ;

— insistant sur la progressivité de l'aménagement de la réduction de la durée du travail, afin de procurer aux salariés et aux entreprises des délais d'adaptation nécessaires, notamment dans le domaine de la formation.

Car l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée au sein des entreprises est également une condition de l'efficacité de toute mesure de diminution du temps de travail.

Le sous-emploi affecte, en effet, très inégalement, non seulement les diverses branches de l'industrie, mais encore les différentes catégories de travailleurs. Il est plus accentué chez les manœuvres et les ouvriers spécialisés que parmi les ouvriers professionnels.

Déjà, après la loi du 21 juin 1936, on avait pu constater qu'en réduisant la durée du travail dans les entreprises que le chômage partiel n'avait pas touchées, et qui restaient en mesure d'employer pendant 48 heures par semaine la totalité de leur personnel, on ne dégageait pas automatiquement autant d'emplois que les auteurs de la loi l'avaient imaginé.

Il existe, en effet, dans chaque établissement, une proportion nécessaire entre les diverses catégories d'ouvriers : le travail des manœuvres et des ouvriers spécialisés est presque toujours fonction de celui d'une minorité de professionnels.

L'expérience de 1936 révèle que, dans bien des cas, le nombre de ceux-ci ne pouvait s'accroître, ce qui limitait considérablement l'embauche de manœuvres et d'ouvriers semi-qualifiés. Comme le constatait François Goguel : « la réduction de la durée du travail

(1) Plusieurs mesures peuvent être envisagées. Lors des travaux du VIII^e Plan, une étude avait porté sur une compensation à 100 % pour les salaires inférieurs à 3.000 F par mois, à 50 % pour les salaires compris entre 3.000 et 6.000 F, et à 0 % pour les salaires de plus de 6.000 F. Ces chiffres devraient être aujourd'hui actualisés, mais ils incitent à penser qu'une poursuite de l'effort de réflexion sur ce sujet ne serait pas inutile.

abaissait le plafond de la production au lieu d'élever celui de l'emploi » (1).



La réduction de la durée du travail peut donc contribuer à résorber le sous-emploi. Mais les modalités de la mise en application d'une telle mesure revêtent une importance essentielle. De plus, son efficacité est subordonnée à certaines conditions dont l'avènement simultané peut paraître aléatoire. A ce titre, elle mérite de figurer parmi les actions possibles, sans prétendre pour autant constituer l'instrument principal d'intervention des pouvoirs publics.

Le gain de temps procuré à la population active par une réforme de cette nature permettrait d'ailleurs, comme l'a signalé le professeur Rosa, d'accorder aux travailleurs la possibilité d'offrir davantage de travail noir pour rétablir leur revenu monétaire à son niveau antérieur.

Cette constatation amène alors à prendre en considération les perspectives proposées par le développement d'une « économie duale ».

(1) Goguel (François) : « La politique des partis sous la III^e République », Seuil, Paris, 1946, p. 354.

CHAPITRE VII

RECOURIR A « L'ÉCONOMIE DUALE » ?

Au sein des économies industrielles, il existe un vaste ensemble d'activités dont l'importance semble progresser au fur et à mesure que la croissance se ralentit. Leur production ne peut être quantifiée par la comptabilité nationale, mais il est généralement admis que leur contribution au revenu global augmente d'année en année, ce qui révèle, de leur part, une indéniable aptitude à compenser les effets de la crise, notamment en réduisant les tensions sur le marché du travail.

En procédant par énumération, il est possible d'identifier des formes très diverses dont il serait maladroit d'ignorer l'apport effectif :

- l'artisanat ;
- les secteurs autonomes de production dans le cadre de « l'économie informelle », « souterraine », « marginale » ou « parallèle », selon les auteurs ;
- l'économie domestique ;
- les formes dégradées de l'artisanat, caractérisées par des pratiques clandestines ou occultes ;
- les formes illégales, fondées sur la fraude fiscale.

Il s'agit donc bien d'un vaste secteur, qui va de l'artisanat le plus intégré à l'économie nationale jusqu'aux activités clandestines les plus frauduleuses. Tant par leur nature que par la conception du travail, ces activités ne peuvent pas avoir le même type de productivité que les activités industrielles. Relativement moins productives, elles emploient plus de main-d'œuvre.

La crise de l'emploi, qui présente une nature structurelle — et non plus conjoncturelle —, impose en effet un renouvellement des théories classiques proposées pour réduire le chômage. De nouveaux types de sociétés ont été envisagés, ce qui a pu autoriser des improvisations hasardeuses, œuvres de marginaux tel Illich, mais aussi des recherches plus fondamentales, dans un contexte de prévision raisonnée (rapport Nora-Minc sur l'informatisation de la société, contribution d'Amado et de Stoffaes à la « socio-économie duale »...). L'idée a ainsi été prise en considération d'une société où coexisteraient deux secteurs, l'un de productivité moderne, compétitif, agressif, bien rémunéré, l'autre offrant le choix d'une activité moins contraignante au prix d'une rémunération et d'un genre de vie plus modestes.

Si les activités souterraines ont toujours existé, leur importance actuelle ne justifie plus, à leur égard, l'indifférence des pouvoirs publics. Les économistes qui ont travaillé dans le cadre du VIII^e Plan ont d'ailleurs réfléchi à la possibilité d'ordonner le développement de ce secteur. Il n'est donc pas inutile d'examiner comment l'économie souterraine pourrait contribuer à atténuer les effets de la crise.

1. LES CAUSES DU DÉVELOPPEMENT DE « L'ÉCONOMIE DUALE »

Le développement de ces activités créatrices d'emploi semble être le résultat de la réaction des agents économiques face à la multiplication des contraintes juridiques et fiscales, et face au développement du chômage, qui accroît la liberté d'action des travailleurs sans emploi.

a) L'explication d'ordre juridique et fiscal : la multiplication des contraintes.

Dans tous les domaines, la multiplication des contraintes aboutit à renchérir considérablement le prix des produits ou des services facturés à la clientèle.

Selon les économistes libéraux, le poids des prélèvements fiscaux et l'excès des réglementations n'inciteraient plus, ainsi, au travail officiel et déclaré : il favoriserait le développement des activités dites « souterraines ».

Le recours à deux exemples permet de mieux comprendre un tel raisonnement.

Le premier est emprunté au rapport sur le travail clandestin de M. Robert Delorozoy, président de l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie (1).

Il est constitué par une comparaison entre les tarifs respectivement pratiqués par un service après-vente régulièrement déclaré et par un travailleur clandestin offrant la même prestation.

Dans le premier cas, pour un travail rémunéré 15 F, qui laissera au service « officiel » une marge brute de 5 F, le client doit régler 50 F. La différence — soit 30 F — représente 60 % du prix facturé : elle résulte des charges d'exploitation, des cotisations sociales et de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.).

Dans le second cas, l'expérience prouve qu'un travailleur clandestin ne demande, pour le même service, que 20 F.

L'utilisateur qui choisit de recourir au travail clandestin économise donc plus de 50 % de sa dépense.

(1) Rapport au Président de la République sur « le travail clandestin », février 1980, p. 16.

Le second exemple est fourni par l'existence, dans la réglementation française, de multiples « seuils » d'effectifs, générateurs d'impositions ou d'obligations diverses.

Ces « seuils » ne facilitent pas l'embauche d'une main-d'œuvre supplémentaire, surtout lorsqu'il s'agit de petites et moyennes entreprises. Le coût marginal du dixième au cinquantième salarié est, en effet, élevé : le franchissement du premier de ces seuils astreint l'employeur à verser le « 1 % logement », le « 1 % formation » et la taxe sur les transports en commun ; à partir de 11 salariés s'ajoutent l'institution des délégués du personnel, l'emploi obligatoire des handicapés, l'application de règles contraignantes en matière de licenciement et l'attribution du repos compensateur ; au-delà de 50 salariés, les syndicats peuvent constituer des sections syndicales et désigner des délégués syndicaux bénéficiant d'un statut protecteur et la constitution d'un comité d'entreprise est obligatoire ; après 100 salariés, participation des salariés aux fruits de l'expansion ; après 300 salariés, consultation de certaines commissions du comité d'entreprise...

Ces contraintes fiscales, sociales et juridiques favorisent le recours au travail clandestin dans la mesure où le prix des prestations s'en trouve minoré, grâce à une organisation beaucoup plus souple des conditions de production.

b) L'explication d'ordre économique : le développement du chômage.

Selon le professeur Alain Cotta, le marché du travail, dont la réalité reste théorique, est en fait scindé en quatre sous-marchés :

— le travail aristocratique, de milieu urbain et de technologie affirmée ;

— le travail banal, mais encore légal, de milieu semi-urbain et de sous-traitance où commencent les accommodements avec les exigences de la protection ;

— le travail intérimaire ;

— le travail noir, où les ajustements échappent totalement aux normes collectives.

Le professeur Alain Cotta estime que la croissance du chômage est l'une des causes du développement du travail noir.

Une explication économique de l'importance croissante des activités souterraines tend donc à les présenter comme une réponse organique du système pour limiter les effets du chômage.

Mais s'il peut exister une certaine corrélation entre des taux de chômage élevés et des chiffres d'affaires relativement considéra-

bles réalisés par le secteur clandestin de l'économie, aucune relation statistique très précise entre ces deux grandeurs n'apparaît clairement. Le tableau ci-dessous révèle cependant que, pour un taux de chômage de l'ordre de 7 à 10 % de la population active, le montant des prestations « souterraines » atteindrait de 8 à 25 % du P.I.B. selon les pays (France, Italie, Etats-Unis, Royaume-Uni) ; en revanche, pour un taux de chômage de quelque 5 %, ce pourcentage reviendrait à 2 % (R.F.A.).

Encore faut-il préciser que de nombreuses difficultés d'ordre statistique ne permettent pas de connaître l'importance exacte des activités souterraines.

**COMPARAISON, POUR QUELQUES ETATS INDUSTRIELS,
ENTRE LE TAUX DE CHOMAGE
ET LES CHIFFRES D'AFFAIRES ESTIMES DE « L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE » (1)**
(En pourcentage.)

	Italie	Etats-Unis	France	Royaume-Uni	R.F.A.
Chiffre d'affaires estimé de l'économie souterraine (en proportion du P.I.B.)	20 à 25	10	10	8	2
Taux de chômage (en proportion de la population active)	8,6	7 à 8	7,5	9,3	5,1

2. QUE REPRÉSENTENT, DANS L'ÉCONOMIE, LES ACTIVITÉS SOUTERRAINES ?

Le développement des activités souterraines ne constitue pas une caractéristique propre à la seule économie de la France. Il est intéressant d'examiner les méthodes retenues pour évaluer l'importance exacte de ce secteur avant de résumer brièvement les résultats obtenus.

a) Les méthodes statistiques retenues.

Aux Etats-Unis, les professeurs Gutmann et Feige utilisent des statistiques monétaires.

Partant de l'hypothèse que les activités souterraines se règlent en espèces, le professeur Gutmann calcule l'accroissement, de 1937 à 1941, de la monnaie fiduciaire, et il l'attribue à l'économie occulte.

(1) Source : Pour le chiffre d'affaires de l'économie souterraine, Rapport Delorozoy.

Cette méthode a été contestée dans la mesure où il n'y a aucune raison de croire qu'il n'existait pas d'activités souterraines au moment de la période de référence, soit en 1937-1941.

De plus, la technique du professeur Gutmann intègre assez mal la vitesse de circulation de la monnaie, car elle considère que celle-ci est identique dans le secteur officiel et dans le secteur informel, ce qui reste évidemment à prouver.

Le professeur Feige, quant à lui, compare une évaluation nominale du produit national brut aux chiffres des comptes de la nation : il attribue toute la différence à l'économie souterraine, ce qui le conduit à des estimations très importantes (de 550 à 700 milliards de dollars).

D'autres méthodes peuvent être retenues, à partir des statistiques fiscales ou de données démographiques.

b) Des ordres de grandeur impressionnants.

Un peu partout — sauf en R.F.A. — les résultats obtenus avoisinent ou dépassent 10 % du produit national brut.

Une récente étude du Bureau international du travail sur les pays de l'O.C.D.E. a estimé à 3,5 % de la population active l'emploi informel. On a donc avancé, un peu abusivement peut-être, le chiffre de 800.000 travailleurs « au noir » pour la France.

Il est plus significatif de remarquer que les périodes de récession et de chômage favorisent le développement du travail clandestin, dont la permanente réalité est cependant attestée par de nombreux indices depuis la première révolution industrielle.

3. LES THÈMES DE RÉFLEXION SUR « L'ÉCONOMIE DUALE »

Les « Réflexions sur l'avenir du travail », élaborées dans le cadre du VIII^e Plan, ont évoqué la question de l'évolution de la société française, sans pour autant prétendre « raconter l'histoire du futur » (1).

Quatre schémas ont été distingués :

Premier schéma : « Productivisme de marché ».

Ce premier schéma, notamment illustré par le scénario de « monétarisme actif » de l'étude « Interfuturs » de l'O.C.D.E., est fondé

(1) « Réflexions sur l'avenir du travail », élaborées par un groupe de prospective présidé par Mme Françoise Giroud.

sur le retour à un rythme de croissance soutenu, permettant la résorption des réajustements quantitatifs et qualitatifs qui se manifestent sur le marché du travail.

Selon cette analyse, les possibilités offertes par le développement des zones en voie d'industrialisation, ainsi que la suppression des rigidités compromettant l'efficacité de l'appareil productif, permettraient d'éviter de recourir aux remèdes dangereux, à cause de leur irréversibilité, que constituent la réduction de la durée du travail ou le partage des emplois.

Mais comme le retour à une situation de plein emploi ne suffira sans doute pas à supprimer les insatisfactions de la vie laborieuse, l'originalité de ce schéma consiste à utiliser, afin de rendre l'économie plus performante, l'expression de la contestation des modes d'organisation hiérarchique et taylorien. Un personnel mieux instruit et moins sensible aux incitations monétaires fournirait ainsi la main-d'œuvre d'un véritable « artisanat technologique », renforçant progressivement la tendance à l'amélioration des conditions de la vie professionnelle.

La validité de cette analyse est subordonnée :

- aux possibilités, aléatoires, de reprise économique mondiale ;
- à l'adaptation du niveau de l'emploi à cette accélération de la croissance ;
- à l'acceptation, par les travailleurs, des conséquences sociales d'une période de transition entre la situation actuelle et le retour au plein emploi, qui devrait être caractérisée par l'existence d'un marché du travail très concurrentiel.

Son mérite est d'accorder la priorité au maintien, voire à l'amélioration, de la compétitivité de notre économie.

Deuxième schéma : « Productivisme dirigé et autocentré ».

Ce deuxième schéma diffère du précédent par les orientations suivantes :

- il exclut le retour à une croissance soutenue dans un avenir proche ;
- il privilégie une relance forte de la production, centrée sur les besoins nationaux, grâce à une protection des activités domestiques concurrencées par les importations et à la réorientation de la demande nationale vers des biens et services à faible contenu d'importations et à fort coefficient de main-d'œuvre ;
- il souligne la nécessité d'une forte action planificatrice, assurant la liaison entre croissance et emploi par des mesures réglementaires limitant les licenciements sans reclassement, les heures supplémentaires, les formes d'emploi précaire et le développement du « travail noir » ; la socialisation d'activités assurées aujourd'hui

dans le cadre de l' « économie informelle » résulterait des perspectives d'embauche offertes par les services collectifs ;

— il envisage une réduction de la durée du travail pour accroître l'offre d'emplois.

Les auteurs des « Réflexions sur l'avenir du travail » ont notamment critiqué les solutions proposées par ce deuxième schéma pour remédier aux désajustements qualitatifs entre les niveaux de formation et les demandes des entreprises. Mais ils ont raisonné soit dans le contexte d'un « pôle étatique et centralisateur » pour constater le relâchement de l'ardeur au travail lorsque l'orientation est explicitement imposée en fonction des besoins de l'appareil productif, soit dans le cadre d'une variante « plus autogestionnaire et décentralisatrice », pour rappeler, par une citation d'André Gorz, que « l'autogestion d'un combinat, d'une grande usine ou administration ne peut pas être effective ».

Mais ce schéma ne se réduit assurément pas à des conceptions aussi simplistes.

Une telle interprétation permet cependant, à partir d'une description des limites propres aux deux types de productivisme, d'engager un large débat sur « l'économie duale ».

Troisième schéma : « Dualisme sectoriel ».

Ce troisième schéma répartit la population active entre les emplois du secteur de productivité intégré au marché mondial et les emplois « plus gratifiants », mais moins rémunérateurs, du secteur « informel ».

Telle est la conception partagée par deux auteurs, Amado et Stoffaes, qui évoquent la possibilité d'« accepter une hétérogénéisation des modes de vie et des attitudes face au changement, de manière à assouplir la transition, à allonger le délai d'ajustement, au lieu de confronter la société française, dans son ensemble, au défi de la mutation rapide qui risquerait de la faire éclater en groupes rivaux » (1).

Dans cette perspective, la « socio-économie duale » correspondrait à une société divisée volontairement en deux grande sous-ensembles d'activités et d'individus tout à la fois complémentaires et différents.

Le premier secteur serait :

- intégré à l'espace mondial ;
- adapté aux technologies les plus modernes ;

(1) Rapport du groupe de travail sur « La société française et la technologie », préparé dans le cadre du VIII^e Plan. La Documentation française, 1980, p. 138.

— composé d'ouvriers et d'employés soit très productifs, donc bien rémunérés, soit moins qualifiés, donc voués à des emplois précaires.

Le second secteur comprendrait des organismes :

- isolés, donc protégés, de la concurrence internationale ;
- moins soucieux de productivité ;
- constitués de personnes moins favorables au travail et à la consommation marchande.

Il s'agirait donc bien d'une « société à deux vitesses », qui résoudrait les difficultés du chômage.

Encore faudrait-il que les besoins en effectifs des deux secteurs correspondent aux aspirations de la population et que, plus précisément, les chômeurs du premier soient rapidement convaincus des avantages offerts par le second.

Mais surtout, cette nouvelle organisation du travail impliquerait un nouvel aménagement de l'espace : autour des grandes organisations à ramifications mondiales, concentrées dans de grands centres urbains richement dotés en moyens de communication permettant d'abolir l'espace et le temps, se tisserait tout un réseau d'entreprises sous-traitantes fortement dispersées sur le territoire et utilisatrices d'une main-d'œuvre moins exigeante en revendications monétaires. Au delà, le développement des formes d'autoconsommation rurale et le maintien de quelques activités collectives permettraient de lutter à la fois contre les conséquences du sous-emploi dans le premier secteur et contre la désertification des campagnes.

Ce schéma, en répartissant les individus un peu selon leurs goûts, mais beaucoup selon la logique de la compétitivité, comporte des risques sociaux évidents : un autre dualisme existerait notamment, au sein du premier secteur, entre les agents les plus productifs, qui bénéficieraient d'avantages substantiels et une masse indifférenciée de travailleurs titulaires d'un emploi précaire, intérimaire ou sous-traité.

Il est également inquiétant de constater, dans cette perspective l'existence d'une contradiction entre l'objectif de compétitivité de l'économie et l'énormité du coût, en termes de frais généraux, imposé à la collectivité pour entretenir des secteurs conservés à dessein dans l'archaïsme.

Quatrième schéma : « Dualisme temporel ».

Le quatrième schéma organise un nouveau partage des activités de chacun entre le travail organisé et des activités autonomes, productives ou non, qui prendraient une place croissante dans la définition des niveaux et des modes de vie.

Comme le troisième, ce schéma considère que l'importance, dans l'économie, des activités « informelles » doit augmenter. Mais, contrairement au précédent, il prévoit une accentuation de la tendance générale à la préférence pour la réduction sensible de la durée du travail salarié au détriment de la croissance du revenu monétaire. Il implique donc que, dans les vingt prochaines années, chacun puisse traduire effectivement des arbitrages entre l'accroissement de sa rémunération et l'extension de son temps de loisir.

Cette nouvelle répartition chronologique de l'activité professionnelle supposerait, en particulier :

— de combiner la période consacrée aux études avec l'exercice d'un travail salarié ;

— de développer, pendant la vie professionnelle, les formes d'activités alternées (travail, études, temps libre) ;

— d'assouplir les conditions de la retraite, en permettant aux intéressés d'exercer, à temps complet ou partiel, des fonctions diverses.

Dans une société de ce type, le partage des gains de productivité se ferait de plus en plus en faveur de la réduction du temps de travail et de moins en moins sous la forme d'une augmentation de revenu.

Ce dernier schéma aurait les conséquences suivantes :

— il modifierait l'organisation actuelle de l'espace : l'ampleur des migrations bouleverserait les structures urbaines ;

— il laisserait sans réponse des questions essentielles : est-il réaliste, au moment où il est nécessaire de financer un important déficit extérieur, de réduire massivement la durée du travail ? L'évolution des modes de vie, de consommation et de production peut-elle permettre à elle seule, l'adaptation de l'économie au marché mondial ?

*
* *

En définitive, aucun de ces quatre schémas ne devrait se réaliser « à l'état pur ». L'évolution du rapport de forces entre les catégories sociales qui se trouveraient appelées à retirer des avantages de chacun d'eux dicterait le choix d'une société inégalement caractérisée par le poids des contraintes et les exigences des libertés.

4. ENRICHIR LE DÉBAT SUR L'ÉCONOMIE DUALE A PARTIR D'UNE RÉHABILITATION DE L'ARTISANAT

A moins d'un retour peu probable à une croissance forte, une redistribution du travail semble constituer un phénomène inéluctable. Les transformations de la société qui devraient en résulter aboutiraient sans doute, à long terme, à créer de nouveaux emplois.

Mais dès aujourd'hui, l'économie française possède un atout certain : l'existence d'un tissu industriel constitué par de petites et moyennes entreprises lui permet de disposer d'un environnement favorable à un développement ordonné des activités informelles.

En fait, il est parfaitement concevable de tenter une expérience de diversification des prélèvements et de la réglementation en vue d'un renforcement des entreprises individuelles qui répondrait à la double préoccupation de l'emploi et de la qualité du travail.

Depuis longtemps, les pouvoirs publics ont l'habitude de prendre des mesures en fonction de la diversité des formes artisanales de production, sans pour autant consentir à accorder des « franchises » sociales de nature à sécuriser les artisans. Le moment semble venir de progresser dans la voie de solutions multiples et personnalisées, au profit d'une réhabilitation de l'artisanat, conçu à la fois comme une assurance permanente globale contre le chômage et comme l'amorce d'une économie duale dont les deux secteurs seraient non pas séparés — ce qui pourrait favoriser un éclatement de la société — mais en liaison complémentaire, grâce à une meilleure redistribution des tâches.

Ainsi apparaîtraient progressivement de nouvelles possibilités de créations d'emplois, favorisées par une évolution moins coûteuse, socialement, de la productivité globale de l'économie. Telle est du moins l'opinion de la Chambre syndicale de l'artisanat, en Allemagne fédérale, qui estime que si tout le travail noir était confié aux entreprises artisanales, cela entraînerait 375.000 créations d'emplois.

Une telle conception aboutirait à ménager le rôle économique du travail noir qui est, comme le soulignait Alain Minc, « un mécanisme d'adaptation de la société ». Elle permettrait de ne pas laisser se développer en dehors de la légalité les activités souterraines, utiles dans la mesure où l'artisanat ne peut suffire à répondre à la demande, de façon à créer un espace de liberté relative propre à compenser les effets restrictifs du progrès technologique sur l'emploi.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La lecture, eût-elle été cursive, des lignes qui précèdent aura permis, à qui aura bien voulu s'y livrer, de vérifier le bien-fondé de l'annonce faite à l'avant-propos et selon laquelle elles constituent simplement une synthèse des études précédemment menées sur le problème évoqué.

Le parti qu'il a délibérément choisi de renoncer, au niveau de l'exposé, à l'originalité ne dispense pas un Rapporteur du devoir de proposer en conclusion quelques réflexions.

C'est à quoi il s'efforcera maintenant sans prétendre atteindre ni à la certitude ni à l'exhaustivité mais en espérant contribuer à l'orientation d'actions qui, pour être efficaces, doivent demeurer réalistes.

1. Il va de soi qu'une relance — qui devrait être mondiale et générale — de l'activité économique serait seule de nature à provoquer un retour rapide au plein emploi. Comme rien, dans les circonstances actuelles, ne concourt à la crédibilité de ce scénario, force est de se rabattre sur les possibilités nécessairement limitées d'une politique économique globale nationale. Mais ce point de vue excédait encore les limites de notre propos qui se bornait à la recherche des conditions d'utilisation optimale des sommes affectées à la lutte contre le chômage et susceptibles d'influer sur l'emploi dans une conjoncture basse.

La seule observation que votre Rapporteur croit devoir cependant formuler sur le plan général est que la validité des raisonnements économiques que retrace son rapport est, au moins pour partie, liée au contexte économique et financier qui était celui du premier trimestre de 1981. La remise en cause annoncée de la politique économique française est évidemment de nature à créer des situations trop différentes de la situation de référence pour qu'on n'ait pas à réévaluer entièrement les enchaînements pris en considération.

Votre Rapporteur estime néanmoins que la synthèse qu'il présente conservera son rôle de référence pour les réflexions à venir.

2. Lorsqu'elle a commencé à être mise en œuvre, l'indemnisation des chômeurs pouvait être légitimement considérée comme un palliatif transitoire destiné à faire face dans l'immédiat à la nécessité

sociale résultant de la détresse d'individus ne disposant d'aucune possibilité de recours à des structures de refuge comme l'étaient autrefois la famille, l'exploitation agricole, le village d'origine. Mais l'évolution progressive, au fil des années, du coût direct de l'indemnisation du chômage qui attendra sans doute plus de 40 milliards de francs en 1981 manifeste que les conditions actuelles du sous-emploi ne permettent plus de s'en tenir à cette conception. Une gestion plus rigoureuse des fonds ne changerait rien à cet état de fait, même si elle réussissait à éliminer les effets marginaux de non-incitation au travail.

C'est pourquoi, dans l'ensemble, ce qui, à notre avis, s'impose, c'est la reconversion progressive d'une partie au moins des indemnisations vers des actions directement créatrices d'emplois. A cet égard, cette réaffectation financière devrait concerner quatre axes ; la formation, l'allègement des charges sociales des employeurs, le desserrement des contraintes administratives et financières du secteur de la petite entreprise, le développement maîtrisé du secteur tertiaire.

3. En ce qui concerne la formation, en ce domaine comme en tout autre, tout dépend de l'état du système éducatif. Il n'aura servi à rien — pour dire le moins — d'augmenter quantitativement la durée de la scolarité si dans le même temps la qualité de la formation a fléchi dans des proportions énormes. Nous n'avons pas à rechercher ici à qui incombe la faute. Elle est sans doute très partagée. Il nous suffit de dire ici que tant que l'Education faillira à sa mission de formation — c'est-à-dire tant que l'Etat n'aura pas fait prédominer l'intérêt national sur les excès des pédagogies progressistes totalement inadaptées à la réalité sociologique de la jeunesse actuelle — les Français ne s'inséreront pas harmonieusement dans l'univers professionnel : plus précisément dans une société où le travail est un facteur de réalisation et de noblesse pour l'individu et non pas uniquement le moyen intérieurement rejeté de se procurer des satisfactions de consommateur au prix du moindre effort. Première responsabilité de l'Education : donner un sens positif à l'effort et au travail et partant, renouer avec les principes élémentaires de l'école de Jules Ferry. Sur cette base, peut ensuite être transmis un bloc de connaissances de base ménageant une possibilité d'accès à des spécialisations très diversifiées : deuxième responsabilité de l'Education. Ce disant, nous ne faisons pas de la littérature : sans en faire un modèle, nous constatons l'efficacité d'un système japonais caractérisé par un très haut niveau d'instruction.

C'est pourquoi nous devons considérer dans l'immédiat que les actions de formation professionnelle sont en réalité bien souvent une reprise en sous-œuvre de l'éducation insuffisante reçue au cours de la scolarité. Palliatif nécessaire mais coûteux. Le constater implique la recherche d'une valorisation de l'emploi des crédits de l'Education. Il faut en effet savoir que, dans les secteurs de pointe

des économies industrielles, les hommes ne pourront plus, dans la plupart des cas, exercer le même métier tout au long de leur vie. Il faut donc que tous soient préparés, dès leur plus jeune âge, à pouvoir maîtriser ces mutations et qu'en conséquence ils reçoivent une éducation leur facilitant les adaptations afin de former, comme le souhaitait Gaston Berger, des « esprits flexibles ». Ou alors, il faut fonctionnariser et bureaucratiser toute la nation. Mais ceci serait une autre et triste histoire.

4. La diminution des charges sociales pesant sur les entreprises devrait permettre la création d'un nombre important d'emplois. C'est la certitude qui ressort des simulations effectuées pour la préparation du VIII^e Plan.

C'est là à coup sûr une mesure qui a l'avantage d'être immédiatement applicable pour un résultat rapide. La difficulté est d'ordre financier : il convient en effet de compenser la perte de recettes de la Sécurité sociale. Ici un choix important doit être fait : on pense évidemment à un transfert des entreprises aux ménages. Si le transfert affecte l'impôt sur le revenu, l'impact risque d'en être excessif en particulier pour les cadres dont on peut penser que leur situation sera par ailleurs considérablement aggravée. Il faut savoir en effet qu'un point de cotisations sociales (5 milliards de francs) représente 5 % du produit de l'impôt sur le revenu (chiffres de 1979).

Le transfert peut aussi s'effectuer sur la T.V.A. encore que ses taux soient déjà élevés et qu'il n'est pas exclu qu'ils soient réaménagés.

On a aussi pensé à taxer l'investissement des entreprises pour modérer du même coup le développement des équipements de productivité, mais par ce procédé, on semble reprendre d'une main ce qu'on a donné de l'autre.

A été aussi envisagé un prélèvement supplémentaire sur la taxe sur les produits pétroliers. L'évolution du prix des hydrocarbures rend cette idée assez peu pertinente.

Votre Rapporteur ne saurait prendre parti sur cette question dont les aspects techniques, économiques et sociaux sont particulièrement complexes. Il lui semble cependant que, quelle que soit la contrepartie retenue, il ne peut s'agir que d'une mesure transitoire et que le problème de fond auquel il faudra bien s'attaquer est celui de la structure et des finalités de la protection sociale.

Il croit, en effet, que le système conçu après la Seconde Guerre mondiale et développé au cours d'une longue période de croissance doit être réadapté au bout de trente-cinq ans de fonctionnement pour tenir compte de l'évolution sociologique et économique. Tout au moins une étude approfondie devrait-elle rechercher dans quelle mesure un système de protection conçu pour la population à pouvoir

d'achat relativement faible (1) de 1945 ne devrait pas réviser l'importance des prestations qu'il dispense à une population qui a bénéficié d'une forte croissance de ses revenus. Sur le plan général, cette étude aurait aussi à apprécier si la répartition des ressources nationales permet encore dans le contexte économique mondial issu de deux chocs pétroliers d'affecter aux dépenses sociales l'équivalent de 30 % du produit intérieur brut marchand.

La situation actuelle démontre en tout cas l'existence d'une relation inverse entre le poids des charges sociales et le développement de l'emploi. Ce dernier constituant actuellement un impératif à la fois social et économique, le choix s'impose, soit de réduire la charge sociale, soit d'en répartir différemment le poids, soit de réouvrir la voie à une certaine responsabilité individuelle, soit encore de rechercher si l'importance des fonds sociaux recueillis et gérés par une multiplicité d'organismes est compatible avec le meilleur emploi des ressources nationales. Bref, c'est le développement de l'ensemble des charges sociales qui mérite une attentive étude financière. Il serait étonnant qu'un effort de rationalité au plan national n'aboutisse pas — moyennant une volonté politique — à sauvegarder les prestations nécessaires tout en allégeant la charge.

5. Une telle politique de réduction des charges sociales apparaît encore plus spécifiquement nécessaire pour les secteurs de la petite industrie et de l'artisanat. Ceux-ci paraissent souffrir moins directement que le reste de l'économie de la récession et sont considérés comme des créateurs potentiels d'emplois.

Mais leur problème tient en deux considérations :

— d'une part, la demande potentielle les concernant ne se manifeste que partiellement en raison des prix élevés que leurs charges imposent aux entreprises de pratiquer. Pour ne citer qu'un cas, dans le domaine de la réparation domestique, il y a une évidente disproportion entre le coût et l'utilité. Cet état de choses entraîne deux conséquences fâcheuses :

- un choix qui, s'exerçant en faveur du remplacement plutôt que de la réparation, provoque des gaspillages de matières premières dont l'importation pèse sur notre économie,
- un coût excessif des travaux confiés à l'entreprise qui contribue à l'extension du travail noir ;

— d'autre part, le producteur qu'est le petit entrepreneur, personnellement responsable sur ses biens, se sent de plus en plus asphyxié par les formalités administratives qui lui sont imposées.

(1) Depuis 1959 seulement, la consommation finale en volume des ménages (notion assez proche du pouvoir d'achat) a été multipliée par 2.6.

Certains ont imaginé que la société pouvait être composée de deux secteurs, l'un très moderne, très performant, relativement lucratif mais assez contraignant, l'autre plus archaïque, moins soumis à des considérations de productivité, employant plus de travailleurs dans des conditions leur laissant une large part de liberté moyennant des revenus plus faibles. On appelle cela l'économie duale.

Votre Rapporteur ne pense pas que dans leurs formes systématiques, voire romantiques, ces idées soient très réalistes : elles lui paraissent plutôt génératrices de division, d'injustices et sinon d'anarchie, du moins de marginalités.

En revanche, la reconnaissance d'une spécificité à un secteur de petites entreprises déjà bien inséré dans la vie nationale et dans le monde productif mais soumis à tort à une réglementation et à des charges conçues pour de grandes unités lui paraît mériter la plus grande attention. De même que la France industrielle a dû reconnaître à juste titre l'irréductibilité de la France agricole, de même faudrait-il reconnaître l'originalité du monde complexe des entreprises petites, moyennes et artisanales. Mais pour que l'ensemble de la nation puisse bénéficier de leur épanouissement, il faudrait accepter de ne pas leur imposer les mêmes réglementations et les mêmes charges qu'aux grandes unités. Il faudrait en quelque sorte ménager, en contrepartie de la responsabilité personnelle des entrepreneurs, un « espace de liberté » en leur faveur avec sans doute quelques risques d'abus inévitables mais surtout avec la chance à saisir d'une revivification d'un tissu industriel de base dont le bénéfice se traduirait sur bien des plans et notamment sur ceux de l'emploi et de la région.

Il va de soi que cet espace d'encouragement à l'initiative et à la responsabilité individuelle demeurerait en communication avec les autres secteurs économiques de la société française et que la répartition des hommes entre les deux secteurs serait l'effet des aptitudes individuelles et non pas d'un déterminisme social.

6. Le quatrième point sur lequel voudrait insister votre Rapporteur concerne le secteur tertiaire qui paraît actuellement le plus apte à créer des emplois puisque l'industrie proprement dite ne semble pas devoir être très féconde à cet égard.

Il faut d'ailleurs réagir contre la tendance à considérer partie au moins des activités tertiaires privées comme économiquement non productives et partant comme constituant des sortes de frais généraux de l'économie. En fait, du moment qu'il y a une demande de services, le tertiaire qui y répond constitue une activité productrice. Mais la productivité y étant plus faible qu'ailleurs, il constitue bien le secteur qui offre la solution la plus immédiate à la résorption des tensions sur le marché de l'emploi. On ne saurait cependant se

dissimuler qu'en cas de contraction sérieuse de l'activité, une partie non négligeable du secteur est particulièrement vulnérable.

7. Votre Rapporteur ne peut se dispenser de répéter que toutes les mesures qui peuvent être prises sur le plan national pour résorber le chômage verraient leur efficacité accrue si elles pouvaient s'insérer dans des politiques communes européennes. Il ne peut que regretter qu'on n'ait pas profité de la période des vaches grasses pour mettre en place des structures qui faciliteraient les actions en période de vaches maigres.

* *

Personne n'aurait compris qu'une étude sur le coût du chômage soit muette sur l'idée de « partage du travail » souvent exprimée sous la forme « réduction de la durée du travail », idée selon laquelle le chômage pourrait être résorbé en faisant travailler moins longtemps davantage de gens.

Votre Rapporteur s'est efforcé de vous présenter un exposé très précis sur cette question difficile et complexe. Ce n'est pas le lieu d'en reprendre les développements ici mais il faut en retenir que si, effectivement, les simulations réalisées montrent la possibilité d'un gain d'emplois par ce procédé, elles soulignent aussi très fortement que cette possibilité dépend de la réalisation de nombreuses hypothèses de départ ainsi que du respect d'un certain nombre de contraintes. C'est dire que, dans un contexte économique donné, on pouvait soutenir que le partage du travail était susceptible de soulager les tensions sur le marché de l'emploi. Rien ne prouve aujourd'hui que cette conclusion demeurerait valable dans un contexte économique sensiblement différent.

Votre Rapporteur s'interroge aussi sur le point de savoir s'il ne serait pas plus juste de raisonner en termes de durée annuelle horaire effective du travail plutôt qu'en termes de durée hebdomadaire. On peut penser en effet que la durée réelle effectivement accomplie, compte tenu des congés divers réels en cours d'année, se situe, pour un nombre non négligeable de professions, en dessous des quarante heures hebdomadaires. C'est pourquoi il serait sans doute plus réaliste d'envisager le problème sous l'angle annuel.

Le mouvement naturel vers la réduction de la durée du travail est, semble-t-il, assez avancé en France encore qu'inégalement selon les activités. Il faut d'ailleurs noter que les études sur lesquelles nous nous fondons sont centrées sur l'industrie. Et c'est sans doute pour certains travaux industriels que la réduction de la durée du travail serait la mieux justifiée.

Encore faudrait-il que les exigences économiques concernant la production et la productivité soient respectées pour éviter des

dérapages extrêmement dangereux. La difficile question de ce qu'on nomme la « compensation salariale », techniquement complexe, risque d'être l'objet de simplifications abusives susceptibles de conduire à une hausse pure et simple des salaires avec les enchaînements économiques qui en résultent.

Notre conclusion sera donc réservée et circonspecte mais non pas négative. Il nous apparaît que, pour que l'idée de la réduction de la durée du travail puisse produire les avantages que décrit la simulation macro-économique, il sera nécessaire d'en étudier les modalités cas par cas au niveau micro-économique, la décision ne pouvant en tout état de cause que résulter d'accords contractuels de branches. Encore ces accords devraient-ils ménager une certaine souplesse pour leur application dans chaque entreprise.

La réduction de la durée du travail ne nous paraît pas une mesure de nature à être fixée par la loi ni imposée uniformément par elle. Le législateur ne nous paraît devoir intervenir qu'a posteriori pour harmoniser le résultat d'une évolution naturelle. Encore devrat-il laisser la porte ouverte à des adaptations que dans l'avenir d'autres conditions économiques et démographiques pourraient rendre nécessaires.

Enfin, sur le plan de l'emploi, l'espoir mis dans le procédé de la réduction de la durée du travail ne pourrait, dans le meilleur des cas, porter ses fruits qu'à moyen terme. Il en résulte que sur le plan financier on ne saurait en attendre la possibilité de dégager des sommes importantes pour mener de nouvelles actions en faveur de l'emploi.



Votre Rapporteur voudrait enfin, à titre personnel, ajouter une dernière observation d'ordre général. Dans l'état de concurrence — certains disent de guerre — économique où les deux chocs pétroliers ont placé les pays industrialisés, l'emploi est porté directement ou indirectement par l'entreprise du secteur non abrité. Il est donc impératif de ménager aux entreprises des conditions d'activité susceptibles de renforcer leur dynamisme. Or, en la matière, l'Etat a un rôle à jouer non seulement en limitant les charges qui pèsent sur elles mais aussi en assurant une structure industrielle toujours mieux adaptée à l'état des marchés mondiaux. Faute de quoi, c'est le repliement sur soi-même, le protectionnisme avec son cortège de représailles et en fin de compte le déclin économique.

Votre Rapporteur pense que cette action de l'Etat devrait prendre une nouvelle vigueur :

1° en créant avec le Commissariat général du Plan une instance de concertation et d'observation ;

2° en acceptant que la concurrence internationale impose la prise en charge par l'Etat d'industries « stratégiques » ;

3° en contribuant concrètement à la promotion d'actions nationales dans certains secteurs de pointe.

Sur le premier point, il faut en effet considérer que la diversité des situations des entreprises face à un marché mondial de plus en plus difficilement pénétrable impose à l'Etat un double devoir. D'une part, tout en veillant à maintenir les entreprises en bonne santé, il serait souhaitable qu'il y ait un lieu de concertation où pourraient s'harmoniser intérêts privés et nationaux. On ne peut pas ne pas évoquer ici le M.I.T.I. japonais en pensant qu'un plan à la Monnet pourrait jouer un rôle non pas identique dans ses modalités mais aussi efficace dans son action. D'autre part, il serait essentiel de monter une sorte d'observatoire économique mondial dont les informations seraient transmises aux entreprises pour leur permettre d'anticiper sur les mutations prévisibles des marchés, ce qui épargnerait les douloureuses opérations de restructuration *a posteriori*.

Il s'agirait non pas de « diriger » les entreprises mais au contraire de leur offrir une assistance globale pour l'orientation de leurs développements et de leur stratégie d'exportation (et éventuellement de reconquête du marché intérieur).

Sur le second point, votre Rapporteur pense que la collectivité nationale peut être amenée à prendre en charge certaines industries dont l'existence est indispensable à une politique d'indépendance. On pourrait les appeler industries stratégiques. Dès lors, le critère de cette prise en charge ne saurait être celui d'une concentration industrielle laquelle est au contraire le signe d'une vitalité qui permet de conserver la taille nécessaire au combat économique. Le critère à retenir serait celui du caractère nécessaire de la possession de telle industrie pour l'autonomie de la défense. A partir du moment où les conditions de la concurrence internationale rendraient non rentable une industrie de ce type, devrait jouer un réflexe de sauvegarde. En d'autres termes, les temps sont passés où l'on pouvait raisonner en termes de puissances relatives des groupes économiques et du pouvoir politique : c'est désormais au risque de dépendance de l'étranger qu'il convient de faire face.

Sur le troisième point, votre Rapporteur est convaincu qu'infinitement plus profitables que des nationalisations décidées pour des raisons doctrinales seraient des actions massives menées par l'Etat pour opérer des percées dans certains secteurs de pointe. Ce qui a été réalisé en matière nucléaire par le Commissariat à l'énergie atomique ne pourrait-il être tenté dans des domaines comme l'informatique et la bureautique ? L'Etat disposant d'excellents ingénieurs et d'excellents chercheurs peut les réunir dans une structure spécifique avec

des objectifs précis. L'important serait d'assurer le débouché commercial de telles actions.

En d'autres termes, il apparaît à votre Rapporteur qu'une intervention de la puissance publique en vue de favoriser le démarrage d'une activité prometteuse d'avenir mais exigeant au départ d'importants investissements en hommes et en matériels, est susceptible d'être bénéfique si, par ailleurs, sont observées les méthodes d'efficacité dans lesquelles les entreprises privées puisent leur capacité de développement.

Ce n'est pas le lieu de développer ces réflexions qui rejoignent d'ailleurs certaines des orientations suggérées en 1978 par le groupe sénatorial d'étude qui avait publié un rapport sur les enjeux et conditions des équilibres extérieurs. Mais votre Rapporteur, revenant à son sujet financier dont il ne s'est éloigné qu'en apparence, est persuadé, pour sa part, que ce genre d'action d'assistance et d'incitation serait plus apte à résorber globalement le problème financier du chômage que des mesures relativement symptomatiques et partielles comme le partage du travail.