

L'ÉCONOMIE AUJOURD'HUI

*La chronique d'Yves Crozet **

Le retour du chômage marque-t-il l'échec des 35 heures ?

En France, depuis une dizaine d'années, la question du chômage a suscité des réactions contrastées. Au cours de la période 1992-1997, dominait un pessimisme foncier (1). Après avoir franchi la barre symbolique des 10 % de la population active, le taux de chômage se rapprochait des 12 %, pour atteindre, selon une prévision réalisée en 1994 par le Bureau International du Travail, 14 % en l'an 2000 ! Or, à la fin de cette même année 2000, l'optimisme avait balayé toutes les inquiétudes. La baisse du taux de chômage, qui s'approchait de 8 %, se poursuivait sans discontinuer depuis trois ans. Le retour au plein-emploi était à nouveau évoqué comme une perspective crédible, fondée sur deux mouvements favorables : le retour de la croissance économique et le déséquilibre annoncé entre départs à la retraite et arrivées sur le marché du travail.

Deux ans plus tard, le pessimisme revient sur le devant de la scène. Le taux de chômage est à nouveau supérieur à 9 %. Mois après mois, depuis le début de l'année 2001, le flux des demandeurs d'emploi enfle à nouveau. Le premier surpris par ce phénomène a été le gouvernement de Lionel Jospin. Croyant en sa bonne étoile, il avait délibérément axé sa communication sur la relation entre baisse du chômage et politique gouvernementale : essentiellement « emplois jeunes » et 35 h (2).

Comble du paradoxe, l'emploi marquait le pas au moment de la mise en place de la seconde loi sur l'ARTT dans les entreprises de plus de vingt salariés. D'où le sentiment latent, voire patent, selon lequel cette loi n'a pas atteint ses objectifs,

échec qui serait en partie à l'origine du revers électoral du parti socialiste en avril 2002. Nous ne nous prononcerons pas sur cette éventuelle relation de cause à effet. Notre objectif est plus simple, il se limite au champ de l'analyse économique et peut se résumer à une question. Pourquoi l'effet des 35 h sur l'emploi, sans être nul, est-il très inférieur aux espérances affichées ?

Pour comprendre l'ambition, mais aussi l'ambivalence des 35 h, il est nécessaire de remettre en cause l'idée, pourtant largement partagée, selon laquelle on ne pouvait rien faire contre le chômage. Le sentiment d'impuissance découlait du fait que certaines voies, utilisées par d'autres pays, étaient considérées en France comme un tabou ? Dès l'origine, la loi sur l'ARTT, n'a pas pu, ou voulu, lever ce tabou. Ses effets ont donc été, et seront, décevants.

La mécanique de l'emploi : une tyrannie de la demande

Du point de vue macro-économique, à l'échelle d'une nation, le nombre d'emplois change comme le rapport de l'évolution de la production sur l'évolution de la productivité. La hausse du chômage ne survient donc que si la productivité progresse plus vite que la production, dans le cas d'une

(1) Chacun se souvient de la formule désespérée de F. Mitterrand : « Contre le chômage, on a tout essayé, rien ne marche ! »

(2) Nous parlons par commodité des 35 h, alors qu'il faudrait plutôt évoquer l'Aménagement et la Réduction du Temps de Travail (ARTT).



population active stable. Si elle augmente, le chômage n'est pas une fatalité. Une croissance de la production sensiblement plus forte que celle de la productivité suffit (3), comme dans les années 1960, à maintenir le plein emploi (4).

La période des Trente glorieuses éclaire un autre mécanisme déterminant : la dynamique du déversement de l'emploi et du niveau des salaires, consécutive à une croissance non homothétique de la production et de la productivité dans les différents secteurs d'activité.

■ Ainsi, de 1945 à 1974, dans l'agriculture, la productivité a progressé beaucoup plus vite que la production. Logiquement, le nombre d'emplois a fortement décliné, au bénéfice de l'industrie où la production augmentait encore plus vite que la productivité. Un déversement de l'emploi s'est donc opéré sans que le chômage apparaisse. Dans le même temps, la hausse du niveau de vie a conduit à une évolution structurelle de la demande vers les services (éducation, santé, loisirs).

■ Le secteur tertiaire étant par définition celui où la productivité augmente peu, la hausse de la demande s'est traduite par des créations d'emplois, autre source du quasi plein-emploi. Par contre, dans les services, comme la productivité est faible, les salaires ne peuvent progresser durablement que si, dans le reste de l'économie, la productivité et la production augmentent rapidement.

Il existe donc au cœur de la croissance économique un effet de structure où le rôle-clé est joué par l'évolution de la demande. C'est parce que cette dernière s'est progressivement orientée vers les services que la croissance économique s'est durablement ralentie (5). Face à cette tyrannie de la demande, l'économie française, s'est trouvée, il y a un quart de siècle, confrontée à une nouvelle donne structurelle qui reste encore très largement ignorée.

La mécanique du chômage : le fruit de la nostalgie des Trente glorieuses

La progression du chômage en France à partir du milieu des années 1970 est donc le résultat d'un double phénomène : le ralentissement structurel de la croissance, essentiellement du fait d'un déversement de la demande au profit des services, et la progression de la population active, du fait du développement de l'emploi féminin et surtout de l'arrivée à l'âge adulte des générations du Baby Boom. La conjonction de ces phénomènes avec les chocs pétroliers et la concurrence accrue des Nouveaux Pays Industrialisés (NPI) font que la hausse du taux de chômage était inévitable. Mais il est non moins clair qu'elle aurait pu être moindre si n'avait pas prévalu dans le pays la nostalgie des Trente glorieuses.

Face au ralentissement structurel de la croissance, le maintien d'un certain niveau d'emploi est possible, mais cela suppose de faire des choix, notamment en matière de coût du travail. Contrairement aux idées complaisamment répandues sur la question, il ne s'agit pas d'une alternative en forme de dilemme : « les salaires ou l'emploi ». Il est vrai que les États-Unis (EU) d'une part et la France d'autre part ont, de façon caricaturale, fait des choix extrêmes. Mais, d'autres options existent.

(3) On écartera bien sûr l'idée simpliste qui consisterait à sauvegarder l'emploi en réduisant volontairement la productivité. Ce remède serait pire que le mal, puisqu'en procédant ainsi on réduit également la production.

(4) Rappelons que, pour les économistes, le plein emploi ne signifie pas un taux de chômage nul mais un taux faible, qualifié de chômage frictionnel, qui peut atteindre 3 ou 4 %. L'expression « plein emploi » n'est pas usurpée pour autant car, dans ce cas, le chômage de longue durée est réduit au minimum.

(5) Il aurait pu en être autrement, si les ménages avaient continué à acheter toujours plus de réfrigérateurs ou d'automobiles, au lieu d'orienter leur demande vers les dépenses de santé, d'éducation ou de loisirs. Mais il suffit d'évoquer cette hypothèse pour en mesurer le caractère irréaliste.

■ Les EU ont pu, dès le milieu des années 1980, réduire sensiblement leur taux de chômage sans connaître une croissance économique supérieure à celle de la France. Pour cela, ils ont encouragé le développement de l'emploi dans les secteurs à faible productivité comme le gardiennage, la restauration, les services aux particuliers, la sécurité, etc. Les salaires étant modestes dans ces domaines, cela a pesé sur l'ensemble de la progression des salaires aux EU, au prix d'une croissance des inégalités. La mécanique inverse a été adoptée en France. Les salaires continuant à progresser sensiblement dans l'industrie, du fait de la poursuite des gains de productivité, il en a été de même dans les services, au prix d'une progression moindre de l'emploi et d'un chômage croissant.

■ Une autre réponse a été forgée par les Pays-Bas. Conformément à la tradition sociale-démocrate européenne, ce pays a choisi non pas la progression des inégalités, mais une redéfinition explicite du contrat social. Par la généralisation du temps partiel, notamment pour les femmes, une véritable politique de partage du travail a été mise en place. Couplée avec une réduction tendancielle du coût du travail (baisse des prélèvements sociaux), cette politique a donné les résultats que l'on connaît : une croissance économique soutenue et un taux de chômage aujourd'hui historiquement bas (moins de 3 %, alors qu'il était identique à celui de la France au milieu des années 1980).

Au total, à croissance économique donnée, la lutte contre le chômage dispose donc de deux leviers simples : le coût du travail (en distinguant salaires directs et prélèvements sociaux) et la durée du travail. Sans être infinies, les combinaisons sont diverses.

■ Les EU ont associé hausse légère de la durée du travail, stagnation des salaires directs, faibles prélèvements sociaux et faible protection sociale pour les bas salaires.

■ Les Pays-Bas ont plutôt opté pour le partage du travail, par la réduction de la durée de travail, et donc la faible progression des salaires nets moyens ; tout en maintenant la protection sociale (financée par l'impôt plus que par les charges sociales), y compris une formule de revenu minimum assez généreuse.

■ La France des années 1980 est restée dans la logique des Trente glorieuses : progression des salaires directs et des prélèvements sociaux tout en poursuivant la baisse tendancielle de la durée du travail (cinquième semaine de congés payés, 39 h). Avec les résultats que l'on sait (6) !

La « mission impossible » des 35 heures

Le caractère peu durable de cet alourdissement tendanciel du coût du travail a été bien perçu au début des années 1990, notamment lorsque Michel Rocard a institué la Contribution Sociale Généralisée pour la substituer progressivement aux charges sociales. À gauche comme à droite de l'échiquier politique, il était en effet clair qu'une solution « française » était envisageable sous la forme de baisse du coût du travail sans réduction des salaires directs (7). Même si des mesures ont été prises dans ce sens par les gouvernements successifs, Balladur, Juppé et Jospin, elles n'ont pas réussi à faire sortir la France de la nostalgie des Trente glorieuses. Les avatars du débat politique et syndical autour des 35 h illustrent à l'envi ce constat.

(6) Parmi ces résultats, une dualisation croissante du marché du travail entre *insiders* et *outsiders*, dont on trouvera une analyse dans le numéro précédent de la Revue. La modification de la relation d'emploi était inscrite dans la fin du plein emploi. En France, cette modification a pris la forme d'une fragilisation. La flexibilité nécessaire aux mutations de l'emploi n'a pu se faire que par la progression de la précarité des uns, parallèlement au statu quo pour les autres, qui restent la majorité (emploi public et semi-public, contrats à durée indéterminée).

(7) Ce que Jacques Chirac avait laissé entendre, lors de sa campagne électorale de 1995, en affirmant que la feuille de paie n'était pas l'ennemi de l'emploi.



Lors du lancement du projet en octobre 1997, ses partisans les plus vigoureux, notamment la CFDT de Nicole Notat, raisonnaient dans une perspective de croissance faible et de progression inexorable du chômage. L'objectif des 35 h était de partager des emplois rares. Pour réduire cette rareté, Martine Aubry insistait, contre l'avis de plusieurs de ses alliés politiques, sur la nécessité de réduire les charges sociales sur les bas salaires. Les autres centrales syndicales étaient explicitement opposées à cette vision des choses et la conjoncture économique est venue à leur secours. Dans la mesure où la croissance retrouvait un rythme suffisant pour créer des emplois, le partage du travail n'était pas à l'ordre du jour. Les revendications salariales reprenaient le dessus et l'objectif premier des 35 h changeait : améliorer le sort des actifs occupés !

S'opposant à ce qui était un travestissement des objectifs initiaux, Martine Aubry se raidissait et imposait, dans la seconde loi, des règles du jeu censées inciter au partage du travail (réduction des charges sociales pour les bas salaires ; limitation du nombre et de la rémunération des heures supplémentaires). Cette attitude fut totalement incomprise dans un contexte de baisse rapide du chômage. Les 35 h, projet phare du gouvernement Jospin, destiné à lui garantir un label « de gauche » pour l'élection de 2002, devenaient paradoxalement la cible non seulement du patronat, mais aussi des syndicats et de nombreux salariés. L'ARTT n'était-il pas une remise en cause de la préférence collective pour la hausse des salaires ?

Paradoxalement, alors que la France était en 1997 à la veille d'un changement significatif de son arbitrage entre coût du travail et emploi, la bonne surprise de la croissance économique est venue interrompre la prise de conscience. Les revendications essentiellement salariales des chauffeurs routiers en cette fin d'année 2002 sont une illustration flagrante de ce qu'il faut bien considérer comme un recul.

D'autant que la CFDT est la plus en pointe sur ce dossier totalement paradoxal puisque le transport routier est un de ceux où, en France, des progrès sensibles ont été effectués notamment sous la pression de M. Gayssot (8).

L'espoir d'un retour rapide au plein-emploi étant aujourd'hui envolé, il va falloir remettre l'ouvrage sur le métier. Non pas sous la forme d'une nouvelle loi sur l'ARTT, mais en cherchant la réponse à une question simple : comment réduire sensiblement les charges sociales, sans accroître dans le même temps la pression fiscale ? Car, au-delà de l'arbitrage entre coût du travail et emploi, c'est à cette exigence que la France n'a pas su répondre depuis vingt ans. Comme tous les pays industrialisés, elle doit, bien que l'on parle d'économie de marché, faire face à des demandes de plus en plus nombreuses d'intervention publique (santé, éducation, sécurité, grandes infrastructures de transport...). Pour y répondre, depuis cinquante ans, la France pratique l'alourdissement des impôts et des charges sociales pour accroître les dépenses publiques. Cette tendance n'est pas, comme le suggère la tradition libérale, en elle-même mauvaise. Mais elle doit être maîtrisée, et ce n'est pas le cas, depuis une vingtaine d'années, en France. À défaut de prise de conscience collective dans ce domaine, le chômage restera un problème structurel.

Yves Crozet

Professeur à l'Université Lyon2

(8) De 1998 à 2002, les salaires des grands routiers ont progressé de 28 % et toutes les heures de travail sont désormais payées, y compris en dehors du temps de conduite. Il est vrai que l'on partait de loin puisque la durée du travail par semaine reste d'environ 50 h (dont 35 de conduite) pour les grands routiers. Les revendications des routiers, pour légitimes qu'elles soient, sont avant tout le révélateur d'une préférence collective inchangée.