



DÉONTOLOGIE ET IDÉOLOGIE : L'ACCUEIL RÉSERVÉ AU RAPPORT PISANI-FERRY

EDMOND MALINVAUD*

Indiscutablement le rapport *Plein-Emploi*, remis par Jean Pisani-Ferry au Premier ministre le 5 décembre 2000, est important pour l'étude des problèmes à moyen terme de l'emploi en France. Il mérite d'être examiné de près et de servir de référence dans les années qui viennent. Malheureusement, le lecteur de la grande presse risque d'en retenir un tout autre souvenir, tant les voix voulant disqualifier analyses et propositions du rapport se sont exprimées avec force. On m'excusera, dès lors, de protester ici et d'avoir choisi un titre accusateur pour cet article, inséré dans une publication supposée, entre autres, repérer les déviations par rapport à l'éthique. Une fois de plus, les médias ont donné la vedette à une idéologie prétendant clouer le bec à ceux qui, de bonne foi et sans dogmatisme, ont cherché les moyens pour le retour au plein-emploi. Or, si ces voix fortes sont écoutées, et si la politique qu'elles préconisent est suivie, un certain sous-emploi, dont nous pourrions être épargnés, en sera la victime à échéance de quelques années. Ma protestation ne doit toutefois faire passer au second plan ni

le rappel des propositions principales du rapport, ni l'examen des questions qu'elles posent¹.

LE RAPPORT

« Le plein-emploi », écrit Pisani-Ferry, « (sera) celui d'une société où le chômage ne durera pas... (le prendre pour objectif à atteindre d'ici la fin de la décennie) c'est... reconstruire le contrat social dans ce qui reste fondamentalement une société du travail... (Mais l'objectif est ambitieux). Une situation caractérisée par l'insuffisance de la demande fait progressivement place à un nouveau paysage, dont la coexistence d'un chômage encore massif et de difficultés de recrutement résume bien la complexité. D'autres adaptations seront nécessaires... au fur et à mesure des progrès du redressement de l'emploi... Il va falloir modifier le dosage entre instruments macroéconomiques et instruments structurels »².

Dans la zone euro, la politique monétaire échappe à chacun des pays. Ce qu'elle

* Professeur honoraire au Collège de France.

sera et ce que seront les effets de la politique budgétaire française dépendra de la façon dont sera apprécié l'ensemble de la stratégie que suivra notre pays pour son retour au plein-emploi. C'est pourquoi Pisani-Ferry recommande de « construire, par la coordination et le dialogue, un *policy mix* adéquat au sein de la zone euro, sous le double aspect de l'équilibre politique monétaire/politiques budgétaires et de l'articulation politique macroéconomique/politiques structurelles »³.

La discussion du menu des politiques structurelles à adopter en France et des modalités de chacune d'entre elles tient évidemment une grande place dans le rapport. Tout cela ne peut pas être rappelé en détail ici. Reprenons uniquement le résumé très concentré que Pisani-Ferry en donne quand, dans la dernière partie « Orientations » de son rapport, il définit les principales politiques structurelles qui devraient figurer dans la stratégie d'ensemble de retour au plein-emploi :

« - créer les conditions d'un écart de croissance positif en faveur de l'économie française ;
 - favoriser l'activité et le retour sur le marché du travail de ceux qui s'en trouvent exclus ;
 - maintenir les mesures de soutien à la demande de travail peu qualifié et en assurer l'efficacité ;
 - améliorer le fonctionnement du marché du travail »⁴.

Avant d'en passer aux trois questions principales que posent naturellement les réflexions sur les analyses et propositions du rapport, acceptons franchement, comme prioritaire à moyen terme, l'objectif de retour au plein-emploi. S'il faut le faire, c'est que, trop souvent en France depuis la crise des années 1970, cette priorité a été donnée en paroles mais bousculée, en fait, par des décisions nuisibles à l'emploi, et choisies pour servir d'autres finalités. Pisani-Ferry écrit à ce sujet :

« Un seuil sera un jour rejoint (5 %, 4 %) où la société française pourra décider qu'elle n'est pas disposée à sacrifier d'autres objectifs sociaux pour réduire davantage le taux de chômage. Ce seuil est loin d'être atteint »⁵. Acceptons-en l'augure.

DES POLITIQUES STRUCTURELLES SONT-ELLES OPPORTUNES ?

Pisani-Ferry a conduit sa recherche d'une bonne stratégie à partir de l'hypothèse que des réformes structurelles étaient requises si la France ambitionnait de retrouver le plein-emploi. Faut-il rejeter cette hypothèse ? Certainement pas. Depuis plus de vingt ans, elle a été examinée dans ses détails par l'étude approfondie et critique des effets à attendre de chacune des nombreuses réformes proposées. Les résultats ont paru assez convaincants pour que, d'une part, dès les années 1980, divers pays européens ne barguignent pas davantage avant de faire figurer de telles mesures dans leurs programmes de lutte contre le chômage (Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Irlande...), et que, d'autre part, les gouvernements de l'OCDE adoptent, en 1993, une stratégie de l'emploi qui donne aux politiques structurelles une grande place. L'économètre scrupuleux reconnaît que les preuves montrant les effets positifs de telles politiques sont moins précises qu'on les souhaiterait, mais ce matériau suffit à convaincre celui qui n'est pas aveuglé par des idées préconçues : rejeter aujourd'hui la présence de réformes structurelles dans un programme de retour au plein-emploi, sur le prétexte que l'on n'en sait pas encore assez sur leurs effets, serait prendre un pari très dangereux pour la réalisation de l'objectif visé.



LA FRANCE EST-ELLE CRÉDIBLE POUR JOUER LE PREMIER RÔLE DANS LE CHOIX DU *POLICY MIX* DE LA ZONE EURO ?

Sur cette question, le rapport Pisani-Ferry est faible. Il recommande, certes, le dialogue avec nos partenaires, mais il admet que celui-ci se conclura sur ce que la France proposera en tant qu'« articulation entre politique macroéconomique et politiques structurelles ». Or, il est notoire que, sur ce sujet précisément, notre pays est considéré avec suspicion dans les instances internationales. Des réformes structurelles ont bien été opérées chez nous, mais accompagnées par la diffusion, dans le public français, de préventions politico-médiatiques, souvent aussi présentées comme mises à l'essai. L'étranger en retient que notre pays n'a aucune véritable intention de se réformer. De fait, ce manque de crédibilité nous a beaucoup nui de 1992 à 1996 quand nous avons dû nous imposer des taux d'intérêt catastrophiques pour défendre une parité franc-mark bien alignée sur notre compétitivité. Nous devons savoir que, longtemps encore, nous souffrirons du même handicap pénalisant.

QUELLES POLITIQUES STRUCTURELLES ?

Dans la sélection des politiques qu'il a étudiées et proposées, Pisani-Ferry a fait des choix sur lesquels je ne dirai rien de plus ici puisque, *grosso modo*, je les accepte. Promouvoir la formation, la recherche et l'innovation, doit permettre que l'offre croisse plus vite en France que chez nos voisins. Doit y contribuer aussi une réforme fiscale qui réduise le caractère paradoxal d'un régime où, pour beaucoup de

gens aptes au travail, prendre un emploi ne paie pas en termes de revenu. Pisani-Ferry partage aussi l'analyse de tous ceux estimant que, faute de maintenir bas, par de faibles charges fiscales et parafiscales, le coût du travail non qualifié, le chômage continuerait durablement à en affecter beaucoup parmi nos concitoyens les moins favorisés, même quand, par ailleurs, le plein-emploi aurait été atteint. Enfin, l'auteur explique que de meilleurs dispositifs et dispositions rendraient notre marché du travail plus efficace pour conduire les chômeurs à retrouver et reprendre un emploi, cela bénéficiant surtout aux plus de cinquante ans, très défavorisés dans notre pays, et aux jeunes.

L'ACCUEIL DU RAPPORT : GARDEZ-VOUS DU NÉOLIBÉRALISME

Face à ce rapport, sérieux, documenté, argumenté, portant sur un sujet crucial pour le pays, avançant une diversité de propositions, beaucoup ont réagi en cherchant à se positionner. L'examen a alors été réduit à sa plus simple expression : dois-je accepter le rapport ou le combattre ? Et pour me décider, quelle idéologie l'inspire ? Certains n'ont pas hésité : c'est le néolibéralisme, dont je ne veux rien admettre⁶.

Henri Emmanuelli a orchestré cette réaction : « Non au libéralisme *new look* »⁷. « Le rapport » écrit-il, « part d'une erreur de diagnostic », un jugement auquel le lecteur pensera que je m'associe, car sur ce point Emmanuelli a trouvé adroit de me citer. Pisani-Ferry aurait prétendu que « les entreprises n'arriveraient plus à trouver d'employés ». C'est une caricature grossière : la préoccupation de Pisani-Ferry était visiblement prospective, partant de la conviction que, si notre pays ne révisait pas à temps certaines de ses structures, il ne réussirait pas à atteindre le plein-emploi à

la fin de la décennie. A temps, car peu de réformes structurelles ont des effets immédiats, toutes doivent être jugées sur la durée. A temps, car la réduction du chômage ne se poursuivra pas sans que des difficultés conjoncturelles ne viennent compliquer les choses, or c'est à de tels moments que l'on constatera le mieux la vertu des facultés d'adaptation (c'est dès 1995 que l'on a constaté la décrue du chômage après le choc de 1992-1993, au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas).

Comment les contradicteurs de Pisani-Ferry prétendent-ils pouvoir assurer le retour au plein-emploi ? Dans l'article en question, Emmanuelli recommande au gouvernement de « poursuivre une politique de croissance soutenue par la progression du pouvoir d'achat et de l'investissement ». Le problème consiste à savoir à quelles conditions une telle politique réussirait dans la décennie. Faudrait-il ou non pour cela des politiques structurelles accompagnatrices ? N'y a-t-il aucun risque de voir la démagogie se traduire au contraire par des réformes paralysantes ? L'animosité vis-à-vis des entreprises inspire diverses phrases d'Emmanuelli. Pense-t-il, s'il prend les commandes, que les entreprises investiront et recruteront davantage dans notre pays ? Les contradicteurs de Pisani-Ferry reprochent souvent aussi au gouvernement de ne pas assez contribuer à la vigueur de la demande globale, en raison de conceptions budgétaires qui, selon eux, seraient trop rigoristes. Ont-ils bien évalué l'évolution de la dette publique qui, à travers les inévitables accidents des années futures, résulterait de leurs propositions dans quinze ans, au moment où le poids des retraites et des dépenses de maladie s'alourdira rapidement ? La manifestation de pressions inflationnistes est-elle désormais en dehors du domaine des possibles ? Si elle touchait toute la zone euro, la politique monétaire resterait-elle passive ? Et si elle ne concernait que les prix et salaires français, l'évolution de nos échanges

extérieurs serait-elle compatible avec une croissance forte ? Mais, somme toute, le retour au plein-emploi, est-il la principale préoccupation des contradicteurs ?

DISQUALIFIEZ LE CRÉDIT D'IMPÔT

La campagne contre le rapport de Pisani-Ferry a cru trouver dans le « crédit d'impôt d'activité » la pièce de choix sur laquelle concentrer ses attaques. Ses arguments ont-ils été assez persuasifs pour convaincre ceux qui n'avaient pas, d'emblée, décidé de rejeter tout en bloc ?

Parmi les politiques structurelles proposées dans le rapport, l'une d'elles, nous l'avons vu, vise à réduire le caractère paradoxal que revêt notre régime de protection sociale pour les cas, assez nombreux, où des personnes aptes au travail n'ont pas ou très peu intérêt, en termes de revenu, à prendre un emploi peu qualifié. Ce problème, dit de trappe à inactivité, s'est présenté aussi dans nombre d'autres pays occidentaux. Une solution naturelle consiste à donner une incitation supplémentaire à l'emploi de façon à compenser, au moins en partie, la perte d'allocations sociales auxquelles l'intéressé avait antérieurement droit du fait de son inactivité et de son bas revenu. Pour des raisons historiques, cette incitation est habituellement appelée crédit d'impôt⁸. Le gouvernement français, qui a récemment introduit une telle incitation, suivant en cela non seulement l'avis de Pisani-Ferry mais aussi celui du CERC⁹, a retenu l'expression de « prime pour l'emploi ».

Quant aux contradicteurs, certains n'ont pas hésité à faire appel, dès le début, à des arguments émotionnels en brandissant le nom repoussoir de Milton Friedman, depuis un demi-siècle débateur invétéré en faveur des thèses de la droite aux Etats-Unis, et néanmoins très bon économiste. Parmi d'autres collègues, pas systématiquement



quement de droite, loin de là, Friedman avait proposé l'impôt négatif sur les bas revenus comme un moyen pour simplifier le système fiscal et parafiscal américain tout en systématisant son caractère redistributif. Bien qu'il concerne uniquement les revenus d'activité, le crédit d'impôt rappelle l'impôt négatif. Pour certains de nos compatriotes, c'est une tare. Emmanuelli écrit : « Pisani-Ferry se fait l'apôtre de l'impôt négatif, déjà expérimenté aux Etats-Unis et en Angleterre¹⁰... Un impôt négatif me semble aux antipodes d'une politique de gauche ».

Les autres arguments des contradicteurs ont été bien moins médiatisés. Ils sont plus conformes aux normes des échanges d'idées et de résultats entre économistes. Mais, ils visent surtout à nier l'existence du problème que le crédit d'impôt a pour but de contourner. Quiconque connaît bien les faits avancés par les uns ou les autres, et a constaté le soin avec lequel Pisani-Ferry s'est exprimé pour passer en revue l'ensemble des considérations à faire intervenir, ne peut échapper à l'impression que les arguments des contradicteurs leur servent surtout à justifier une position choisie d'avance. La plupart d'entre eux persistent à contester, et à déclarer très surestimées, les évaluations de plus en plus concordantes du nombre des personnes sujettes à la trappe à inactivité. Certains préfèrent prétendre que les comportements réagissent fort peu aux stimulants financiers. D'autres n'admettent qu'une seule solution au problème : qu'en abondance, des emplois de qualité soient offerts aux personnes concernées. Comment obtenir cela ?

UN RAPPORT QUI RESTE VALABLE

La première rédaction du texte de Pisani-Ferry date de l'été 2000, un moment où la conjoncture économique était particulièrement gratifiante. Bien qu'il ait eu à traiter du moyen terme, l'auteur ne pouvait pas alors manquer de s'interroger sur la possibilité, sans déclencher l'inflation, de prolonger, le long de sa trajectoire, l'évolution si bien engagée. Admettre cette possibilité paraissait peu réaliste, du fait notamment de tensions qui apparaissaient déjà sur les capacités de production et le marché du travail. La comparaison entre les périodes 1987-1990 et 1997-2000 renforçait ce sentiment.

Fin 2001, la conjoncture est nettement moins euphorique. Personne ne s'attend à ce que la croissance de l'emploi soit de sitôt en France aussi forte qu'elle l'a été en l'an 2000. Bien entendu, cela n'affecte en rien la validité des propositions formulées par Pisani-Ferry, chargé de dire ce qu'il convenait de faire en vue d'atteindre un but situé à la fin de la décennie. Tout au plus, le chercheur peut-il regretter que, au moins temporairement, l'occasion ait disparu de tester l'éventuelle résistance nouvelle à l'inflation qui pourrait caractériser la France dans la zone euro en ce début de siècle, de même qu'elle a caractérisé les Etats-Unis durant leur impressionnant *boom* de la seconde moitié des années 1990. Mais, pas plus que l'an dernier, il ne serait aujourd'hui raisonnable de parier que cela se concrétiserait si nous ne nous préoccupions pas de nos politiques structurelles.

NOTES

1. L'examen se limitera ici à quelques idées principales. La publication du rapport est accompagnée de celle d'un long commentaire que j'ai rédigé à son sujet, et qu'il n'est pas question de reprendre ici.
2. Voir pages 169 et 171 dans J. Pisani-Ferry, *Plein-emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 30. La documentation française, Paris, 2000.
3. Voir page 174 dans J. Pisani-Ferry, 2000, *op.cit.*
4. Voir pages 173 et 174 dans J. Pisani-Ferry, 2000, *op.cit.*
5. Voir page 170 dans J. Pisani-Ferry, 2000, *op. cit.*
6. Puisque je proteste, je ne vise évidemment pas à donner un compte rendu complet de tout ce qui s'est dit et écrit au sujet du rapport. Je me limite, brièvement d'ailleurs, à ce contre quoi je m'indigne. Pour un examen plus complet et des références, voir G. Finchelstein, *Un thème, un texte... et une controverse*, dans *Plein-emploi : à propos du rapport de Jean Pisani-Ferry*, Note de la Fondation Jean-Jaurès, n° 19, février 2001, pp. 3-25. Voir aussi J. Pisani-Ferry, *Full employment, Policy Network*, issue 1, Summer 2001, pp. 77-94.
7. Dans Note N° 19 de la Fondation Jean-Jaurès, *op. cit.*, pp. 61-68.
8. Aux Etats-Unis, où le problème a été le plus tôt détecté, l'incitation a pris la forme d'une déduction imputée à l'impôt sur le revenu que l'intéressé aurait à payer, une retenue à la source étant pratiquée notamment sur les revenus salariaux.
9. Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, *Accès à l'emploi et protection sociale*, Documentation française, Paris, 2001.
10. Bien d'autres pays aussi ont un crédit d'impôt d'activité. Le choix des Etats-Unis et de l'Angleterre, est-il innocent quand on sait les préventions françaises à l'encontre de ces deux pays ?