La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : points d'accord et zones d'ombre

OECD job strategy: three themes and five remarks

Olivier Blanchard

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/4165>

DOI : 10.4000/travailemloi.4165

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 5 juin 2009

Pagination : 19-21

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Olivier Blanchard, « La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : points d'accord et zones d'ombre », *Travail et Emploi* [En ligne], 118 | avril-juin 2009, mis en ligne le 23 février 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/4165> ; DOI : 10.4000/travailemloi.4165

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : points d'accord et zones d'ombre

Olivier Blanchard (*)

Ce rapport de l'OCDE, *Stimuler l'emploi et les revenus : les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (2006), est tout à fait remarquable. Il présente l'état des lieux, quant aux faits et aux théories, de manière exacte et exhaustive. Il montre l'état de nos connaissances et l'état de nos lacunes. Qui que ce soit travaillant sur le marché du travail se doit de le lire, et de le lire en détail.

Je diviserai mes remarques en deux parties. Dans un premier temps, j'insisterai sur les éléments de ce rapport qui font quasi-unanimité, au moins chez les économistes. Ensuite je me tournerai vers les zones d'ombre et les nombreuses questions qui restent à explorer.

D'abord sur les points d'accord.

Le premier point peut être exprimé de façon simple : il faut protéger l'emploi, pas les emplois. Nous savons qu'une grande partie des gains de productivité vient du remplacement d'entreprises moins performantes par d'autres entreprises plus performantes. Cela implique une réallocation constante des facteurs de production en général, et des travailleurs en particulier, avec pertes d'emplois dans certaines entreprises, et gains d'emplois dans d'autres. Ralentir ou arrêter ce processus reviendrait à ralentir ou à arrêter la croissance. Il faut donc le préserver, mais mettre en place une protection de l'emploi à la fois plus limitée et plus efficace. Sur ce thème, le rapport suggère trois pistes. D'abord une simplification de la procédure judiciaire associée aux licenciements, souvent trop lourde – une recommandation qui s'adresse largement à la France. Ensuite, et en échange, une augmentation des coûts financiers des licenciements pour les entreprises, avec par exemple l'introduction d'un système d'*experience rating* pour le financement de l'assurance chômage. Enfin, un système qui évite la dualité entraînée par la coexistence d'emplois permanents, trop protégés, et d'emplois précaires, qui ne le sont pas assez – là encore, un des problèmes essentiels du marché du travail en France aujourd'hui.

Le deuxième point est proche du premier. Si une carrière normale de travail implique aujourd'hui des changements d'emploi, il faut aider les travailleurs à passer d'un emploi à un autre. Cela signifie d'abord qu'il faut les préparer à ces épisodes de transition par une meilleure formation. Cela signifie aussi que, s'ils se retrouvent au chômage, il faut les protéger le mieux possible, tout en les préparant et en les incitant à reprendre un travail. Cela passe par des indemnités de chômage généreuses, mais conditionnelles à la reprise d'un emploi, si cet emploi existe. Un tel système d'assurance et d'incitation est à la fois plus efficace et plus équitable que les systèmes actuels : il protège mieux ceux qui en ont le plus besoin.

Le troisième point concerne les travailleurs les moins qualifiés. Laissez-moi commencer avec une triste vérité : il n'y a malheureusement aucune raison que la productivité de ces travailleurs soit, par elle-même, suffisante pour leur assurer un revenu suffisant pour vivre décemment. Si les entreprises paient leurs employés en fonction de leur productivité, les moins qualifiés risquent donc de ne pas avoir suffisamment pour vivre. Que doit faire la société dans ce cas ? La tentation est d'utiliser le salaire minimum, et d'obliger les entreprises à payer un revenu suffisant à tous leurs employés. Le risque est malheureusement de diminuer précisément l'emploi de ceux que l'on veut aider, et donc de faire empirer les choses. Le rapport suggère donc, et correctement, une autre approche. D'abord, que l'État réduise autant que possible les cotisations sociales payées par les entreprises pour leurs employés les moins qualifiés – une approche déjà largement appliquée en France. Qu'ensuite, l'État paie la différence entre le salaire et ce que la société estime être le revenu suffisant pour vivre. C'est ce que l'on appelle l'impôt négatif, dont la prime pour l'emploi est une forme embryonnaire. Y a-t-il une place dans cette construction pour le salaire minimum ? Absolument, mais comme ancre, et, au moins dans le cas de la France, à un niveau plus bas que le niveau actuel. L'essentiel de la redistribution doit être fait par l'impôt négatif, pas par le salaire minimum.

* Fonds monétaire international ; professeur d'économie au Massachusetts Institute of Technology : O.Blanchard@imf.org

Ayant passé en revue les points d'accord, je me tourne maintenant vers les zones d'ombre. Je veux développer cinq thèmes.

Mon premier part d'un vieux dicton : le diable se cache dans les détails. Il faut être réaliste quant à la manière dont les institutions que l'on met en place vont fonctionner. Ainsi, la protection de l'emploi en France est largement le résultat d'une série d'accidents jurisprudentiels, administratifs... sans beaucoup de logique. Et bon nombre d'instruments mis en place n'ont pas été au bout de leur définition d'origine : la conditionalité des allocations de chômage dans le PARE, le volet « insertion » dans le RMI, *etc.* Il faut être conscient de ces problèmes quand on met en place les institutions. Pour prendre un exemple concret : même si, sur le papier, il paraît mieux d'avoir un système où les allocations chômage sont indépendantes de la durée du chômage, et où on se sert d'un système d'aide et d'incitation pour pousser les chômeurs vers l'emploi, il est probablement préférable d'avoir des allocations chômage dégressives. Parce que cela donnera des incitations aux chômeurs à reprendre du travail, même si le reste du système d'aide et d'incitation fonctionne mal.

Mon deuxième thème est que les institutions voyagent souvent mal. Des choses tout à fait intéressantes peuvent se passer dans certains pays (exemple en Hollande, avec la concertation, au Danemark avec la flexi-sécurité). Pourtant, leur exportation ailleurs se passe souvent mal et la transplantation est loin d'être évidente. Car, les mêmes institutions ne vont pas fonctionner de la même manière partout, en fonction des mentalités et d'autres aspects plus généraux propres à chaque société.

Mon troisième thème est qu'une structure basée sur un revenu minimum et un impôt négatif, très désirable du point de vue conceptuel, risque de se révéler très coûteuse au cours du temps. Il y a ici deux points différents. D'abord, les institutions existantes sont loin d'être optimales. La prime pour l'emploi est arrivée en France un peu par accident ; elle est mal conçue, trop large et trop diffuse. On peut certainement faire beaucoup mieux. Mais, et c'est le deuxième point, même si le système est amélioré, on risque tout de même d'arriver à un système qui va coûter très cher à l'État. Étant donné le RMI et la faible productivité du travail des travailleurs les moins qualifiés, un impôt négatif assez large est nécessaire pour éviter la trappe à inactivité, pour inciter ces travailleurs à prendre un travail. Et si on veut donner des incitations aux travailleurs à se qualifier, si on veut éviter les trappes à bas salaire, le taux de l'impôt négatif ne peut pas décroître trop vite avec le salaire. Tout ceci implique un RMI et un impôt négatif (des subventions en d'autres termes) versés à beaucoup de salariés. Si, comme ceci semble être le cas, le commerce international et le progrès technologique biaisé tendent à diminuer

le salaire relatif versé aux travailleurs les moins qualifiés, l'addition peut, dans l'avenir, se révéler très élevée.

Mon quatrième thème est que nos discussions ont trop tendance à se concentrer sur les institutions formelles du marché du travail (allocations chômage, protection de l'emploi, cotisations sociales...). Ce faisant, nous oublions que le fonctionnement du marché du travail dépend aussi de facteurs plus vagues, mais très importants. Si vous voulez expliquer, économétriquement, la montée du chômage dans les différents pays européens depuis 1970 et que vous devez choisir une seule variable explicative, celle qui va dominer toutes les autres est une mesure de la « qualité des relations du travail ». À elle seule, elle donne une excellente explication des différences de montée du chômage à travers les pays... Quels sont les mécanismes qui font que les relations du travail ont un tel effet sur le fonctionnement du marché de l'emploi ? On peut penser à deux mécanismes différents. L'un est un mécanisme macroéconomique : face aux chocs, un niveau de confiance plus élevé entre les partenaires sociaux permet d'aboutir à de meilleures solutions négociées, et d'éviter une recrudescence du chômage. On pense par exemple aux négociations de Maastricht en Hollande au début des années 1980, qui ont permis à ce pays de diminuer son chômage. Le deuxième est microéconomique : à l'intérieur même des entreprises, le désir d'éviter les conflits peut conduire une entreprise à renoncer à prendre des risques, à renoncer à développer de nouveaux produits ou à introduire de nouvelles technologies, par peur des conséquences sociales. Ceci peut avoir un coût, non seulement du point de vue du chômage, mais aussi du point de vue de la productivité et de la croissance. Manifestement, un des problèmes de la France, et ceci depuis longtemps, est la mauvaise qualité des relations du travail. Il faut donc y réfléchir plus que ne le font ce rapport et les économistes.

Cinquième et dernier point : le rôle de la politique macroéconomique. Tout le monde est d'accord pour dire qu'il faut une politique macroéconomique « responsable et prévisible ». Difficile d'être contre une telle proposition... On sait également que cela n'a pas toujours été le cas dans le passé et qu'il y a certainement eu un progrès en matière de politique monétaire et peut-être, en matière de politique budgétaire, par rapport à ce qu'on faisait il y a vingt ans. Ceci étant dit, qu'est-ce qu'une politique responsable et prévisible ? Pour moi, cela signifie une politique macroéconomique active, pas simplement la surveillance de l'inflation et de l'équilibre budgétaire.

Il me semble, par exemple, que le rôle de la politique monétaire est de faire en sorte que le niveau de la demande soit tel qu'on puisse atteindre le niveau de production potentiel. Quand il y a manque de demande, il faut utiliser la politique monétaire pour

relancer la machine économique ; quand la demande est excessive, il faut mettre des freins. Une telle politique est parfaitement compatible avec une inflation stable. Mais la stabilisation de l'inflation ne peut être ni le but unique, ni même le but principal, de la politique monétaire.

Ceci étant dit, sachant que les décisions de politiques monétaires échappent aux gouvernements de la zone euro, que peuvent-ils faire ? Il y a là beaucoup de choses auxquelles on n'a pas assez pensé, et auxquelles il faut réfléchir davantage. Quels sont les instruments d'un gouvernement dans une zone monétaire commune ? La réponse habituelle est : la politique budgétaire. Mais ce n'est pas la bonne. Il y a deux instruments potentiels : l'ajustement des salaires et la politique budgétaire. Les deux sont essentiels à l'ajustement du niveau de

production et de la balance commerciale. Or, pour le moment, on est dans une situation où le premier instrument a été totalement négligé. Les salaires sont laissés à l'appréciation des partenaires syndicaux, sans responsabilité macroéconomique. En conséquence, l'État utilise la politique budgétaire plus ou moins bien, mais n'a qu'un seul instrument, alors qu'il en faudrait deux. Il est essentiel, pour les pays de la zone euro, de mettre en place une instance de négociation des salaires, au niveau national, qui puisse être utilisée en conjonction avec la politique budgétaire. De manière à ce qu'on puisse par exemple faire accepter un ralentissement de la hausse des salaires contre un engagement à maintenir la demande par la politique budgétaire. Il y a toute une série de problèmes auxquels on n'a pas réfléchi. Vu l'expérience de pays comme le Portugal et l'Italie, il est urgent qu'on le fasse.