

Le « chômage structurel » : concept opératoire ou expression idéologique ?

par Hugues Puel*

Le Conseil d'Analyse Economique (CAE) a été créé par le Premier ministre en 1997 comme structure de réflexion destinée à éclairer les choix du gouvernement français en matière de politique économique. Il est composé de façon pluraliste et produit des rapports dont le contenu n'engage pas le gouvernement.

Dans ce cadre, est paru en décembre 2000 un important document, *Plein emploi* (1), qui contient le rapport de Jean Pisani-Ferry accompagné des commentaires de trois experts (2). Intitulé « Les chemins du plein emploi », ce texte se compose d'une première partie dénommée « Cadrages ». Un premier chapitre fait le point sur les trois années de création nette d'emplois salariés marchands non agricoles, soit plus d'un million cent mille unités entre septembre 1997 et septembre 2000, fait sans précédent à l'échelle du XX^{ème} siècle, traduisant le dynamisme de la croissance récente et l'enrichissement du contenu en emploi de cette croissance. Un second chapitre s'interroge sur ce qu'est le plein emploi, dénonce à juste titre le caractère inéluctable du chômage et souligne l'importance de l'objectif de plein emploi pour le contrat social dans un pays comme la France.

Une deuxième partie intitulée « Analyses » s'attache aux enjeux macro-économiques, en étudiant particulièrement les expériences des Etats-Unis et des Pays-Bas et en définissant le chômage structurel à partir du NAIRU (*Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*), c'est-à-dire le niveau du taux de chômage compatible avec une stabilité des prix. Un chapitre dénommé « Marché du travail et retour au plein emploi » s'efforce de montrer que le concept de « chômage structurel » défini par le NAIRU est opératoire comme outil d'une politique économique orientée vers l'objectif du plein emploi. Pour ce faire, il commence par rejeter la critique du concept de « chômage structurel » (3). Il argumente ensuite à partir d'un certain nombre de propositions gouvernementales visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail et à stimuler la création d'emploi.

La troisième et dernière partie intitulée « Orientations » comprend un seul chapitre qui regroupe toutes les mesures préconisées chemin faisant qui lui paraissent favorables à la promotion de l'objectif du plein emploi, objectif premier de la politique de Lionel Jospin et sujet de ce rapport.

* *Economiste, programme « Ethiques économiques comparées », Economie et Humanisme.*

(1) **Jean Pisani-Ferry**, *Plein emploi*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, Paris, 2000, 371 p.

(2) **Olivier Blanchard**, professeur au Massachusetts Institute of Technology, **Jean-Michel Charpin**, Commissaire au Plan, et **Edmond Malinvaud**, du Collège de France.

(3) Est critiqué explicitement, en tête de cette argumentation, l'article « Ne parlons plus de chômage structurel », **H. Puel**, *La Croix*, 28 août 2000 ; cf. page 117 du rapport précité.

Ce document est tout à fait remarquable par la clarté de sa rédaction, par l'ampleur de la documentation rassemblée, par l'intérêt des propositions présentées. Les commentaires des trois experts sont unanimement élogieux, avec des réserves pour ce qui concerne la contribution d'Edmond Malinvaud.

Le point en débat est le suivant : le concept de « chômage structurel » est-il suffisamment scientifique pour fonder une politique économique ? Est-il véritablement opératoire ? Sa polysémie, au contraire, ne favorise-t-elle pas un usage idéologique fort discutable ?

En premier lieu, le consensus des experts autour d'un taux de 8% de chômage structurel pour la France doit être mis en cause : les débats sont multiples autour de la célèbre courbe de Phillips, qui établit une relation inverse entre le taux de chômage et le taux d'inflation (ou le taux d'accroissement des salaires nominaux), qui fait les choux gras des manuels de macro-économie depuis plus de trente ans et sert de base à la construction de l'indicateur NAIRU mis en valeur dans *Plein emploi*. Et sur le fond, quelle peut donc être la signification rigoureuse du concept de « chômage structurel » ?

S'agit-il de ce chômage incompressible que des experts, jadis, appelaient chômage frictionnel ou chômage de frottement ? Dans un système de mobilité d'emploi, un peu de temps est nécessaire pour que les demandeurs d'emploi passent de l'inactivité ou d'un ancien emploi, perdu par démission ou par licenciement, à un autre. Mais ce sont des temps de chômage brefs et le taux de chômage ne saurait, dans ces conditions, dépasser les 3 % de la population active.

S'agit-il de ce chômage dû à un changement des structures résultant des transformations techniques ? Se retrouve alors le fantasme récurrent de la technique dévoreuse d'emplois, qui se vérifie au niveau particulier de telle entreprise qui se modernise dans un marché stagnant ou en régression, mais qui est totalement contredit par l'évidence statistique au niveau macro-économique. Depuis deux siècles de révolutions techniques, le nombre des emplois n'a globalement et à long terme cessé de s'accroître.

S'agit-il de la structure du chômage, donc de sa composition interne, dont il est clair qu'elle diffère de la structure de l'emploi ? Les personnes ayant les qualifications les plus faibles, les origines sociales les plus modestes, habitant les quartiers défavorisés et les régions en perte de vitesse ont évidemment une structure du chômage qui diffère de la structure des emplois.

Pour Pisani-Ferry, le chômage structurel correspond au niveau de chômage à partir duquel se déclenche l'inflation. Mais ce niveau dépend-il du NAIRU, ou de la volonté des acteurs économiques et sociaux dans un contexte politique général ? Pour fonder le caractère scientifique et opératoire du concept de « chômage structurel », Pisani-Ferry refuse cette interrogation : « A en croire certains observateurs (4), le principe même d'une telle analyse serait moralement scandaleux, parce qu'elle conduirait à rejeter la responsabilité du sous-emploi sur ceux qui le subissent et inviterait les responsables publics au renoncement ». Pour l'auteur du rapport, cette thèse repose sur une confusion « entre la reconnaissance de l'existence d'un sous-emploi de nature structurelle et l'acceptation de cet état de fait... La distinc-

(4) Ecrit-il en se référant à l'article de H. Puel (NDLR).

tion entre ce qu'on appelle faute de mieux chômage structurel et chômage cyclique ne renvoie qu'à des considérations analytiques et instrumentales, mais... rien ne permet de dire que l'un serait plus tolérable que l'autre ».

Sans doute, l'économiste sait-il faire la distinction entre le jugement de fait et le jugement de valeur, mais le philosophe pourrait rappeler que cette opposition est relative au jugement pratique de l'engagement dans l'action (5). S'il a réfléchi à la pédagogie de l'économie, l'économiste sait que les termes économiques diffusés dans l'opinion prennent de toutes autres significations dans leur usage médiatique. Souvent nous est servi l'argument inusable « les experts sont formels », alors que la discussion est vive et non close (6).

Quelle est alors la valeur scientifique de ce concept ? Avec beaucoup d'honnêteté, Pisani-Ferry n'en masque pas les difficultés. Après avoir présenté les différentes estimations récentes du chômage structurel en France, il souligne la fragilité d'évaluations économétriques qui tendent toujours à fixer le NAIRU au voisinage du taux de chômage effectif. Ceci introduit un doute sur le caractère opérationnel d'un concept qui évolue en fonction des résultats de la politique économique et donc de l'expression des volontés politiques qui s'expriment dans les interventions de l'Etat dans le domaine de la politique économique en général et de l'emploi en particulier.

E. Malinvaud, d'ailleurs, estime « illusoire » cette approche du chômage structurel (7). L'économiste s'appuie sur la confrontation des évaluations des politiques économiques et de l'emploi qui ont eu lieu dans le cadre de l'OCDE autour du NAWRU (8). Cette confrontation avait abouti à la conclusion que « le NAWRU n'est pas une mesure fiable pour savoir ce que sont les effets à long terme des politiques structurelles ». Si le rapport de Pisani-Ferry apporte une foule d'informations passionnantes sur la situation économique et sur la problématique des politiques économiques et d'emploi, il ne parvient donc pas à renverser le scepticisme de certains experts sur la possibilité d'utiliser un concept acceptable de chômage structurel comme critère d'une politique de marché du travail.

Ne parlons donc plus de chômage structurel. Mais continuons à parler du chômage et des politiques économiques favorables à la multiplication du nombre des postes de travail. Parlons plus encore du malthusianisme et des inerties de la société ainsi que des conservatismes organisés qui s'opposent aux réformes de *Notre Etat*, comme le fait très bien sous ce titre Roger Fauroux et son équipe d'une vingtaine d'hommes politiques, de fonctionnaires et d'entrepreneurs (9). Mais ne croyons pas que le concept fort ambigu de chômage structurel puisse éclairer la conjoncture au point d'inspirer à coup sûr une politique efficace de plein emploi.

Hugues Puel

(5) **J.-L. Gardies**, *L'erreur de Hume*, PUF, Paris, 1987.

(6) Elle est même tellement en débat que Madame Guigou qui, comme ministre de l'Emploi et de la Solidarité, a, elle aussi, ses experts, déclarait dans un entretien au journal *Le Monde* des 7-8 janvier 2001, « le chômage structurel, je ne sais pas ce que c'est ».

(7) Commentaire du rapport de **Pisani-Ferry**, op. cit.

(8) Qui diffère du NAIRU en ceci que l'accroissement des salaires s'y substitue à l'augmentation des prix : « W » (*Wages*) au lieu de « I » (*Inflation*).

(9) **R. Fauroux** et **B. Spitz**, *Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont, Paris, 2000.
