

Performances du marché du travail : la France à la traîne



Ont participé à la rédaction de ce document de travail :

Michel MARTINEZ.

Diplômé de l'Ecole Polytechnique et docteur en économie de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, il rejoint Rexecode en 1998 en tant qu'économiste après avoir été enseignant-chercheur en économie à l'Université de Cergy-Pontoise. Sa thèse a porté sur l'égalité des chances et la mobilité sociale. Il a conduit plusieurs études économiques sectorielles dans les domaines des technologies de l'information et des communications, de l'industrie du médicament, du secteur financier et de l'intérim. Il a également participé au débat de politique économique avec des contributions sur les 35 heures ou la compétitivité et a participé aux travaux du Conseil d'Analyse Economique.

Julia SCHUTZ

Diplômée de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, titulaire d'une maîtrise de mathématiques de l'Université Paris-Dauphine, elle rejoint Rexecode fin 2004 en tant qu'économiste après avoir travaillé deux ans pour le groupe Ernst & Young. Elle est en charge chez Rexecode du suivi de l'Italie, des pays émergents d'Asie ainsi que des secteurs de l'immobilier et de la construction. Elle a réalisé des travaux économétriques dans divers domaines (emploi, consommation, épargne, investissement...).

REXECODE

29 avenue Hoche - 75008 Paris
www.rexecode.fr

Comité de Direction

Michel Didier, Directeur
Jean-Michel Boussebart, Directeur délégué
Denis Ferrand, Directeur adjoint pour la conjoncture
Michel Martinez, Directeur adjoint pour les études

Conseil d'Administration

Gérard Worms, Président
Pierre Gadonneix, Vice-président
Antoine Gendry, Trésorier
Administrateurs : Christian Baffy, René Barbier de La Serre, Jean-Pascal Beaufret, Patrick Bernasconi, Philippe Boulin, Jean-Louis Bouvier, Jean-Claude Bueno, Michel Cicurel, Jean-François Cirelli, Philippe Citerne, Martine Clément, Michel Combes, Jacques Creyssel, Jacques-Henri David, Gérard de La Martinière, Daniel Dewavrin, Gérard Dumas, Denis Gautier-Sauvagnac, Jean-Loup Giros, Manuel Gomez, Jean-François Gourdain, Eric Hayat, Yvon Jacob, Bernard Kasriel, Philippe Lemoine, Jean-Marc Nicolle, Vincent Remay, Jean-François Veysset, Bruno Weymuller

Economistes

Jean-Michel Boussebart (*Synthèse hebdomadaire*, Etats-Unis, Canada) ; Olivier Boylaud (réformes structurelles, finances publiques, fiscalité) ; Sylvie Duchassaing (Japon, Benelux, Europe du nord, services, études) ; Denis Ferrand (France, CPCI et conjoncture industrielle ; zone euro, Afrique compétitivité et flux financiers) ; Jean-Louis Guérin (Allemagne, pays de l'Est, Turquie, pétrole et matières premières, Proche et Moyen-Orient, études) ; Michel Martinez (études de politique économique, Royaume-Uni, emploi et questions sociales, nouvelles technologies, clubs sectoriels, études clients) ; Valérie Perracino (Espagne, Portugal, Amérique latine, commerce mondial, indicateurs de compétitivité) ; Julia Schutz (Italie, Asie émergente, économétrie).

Administration et gestion

Maria da Rocha ; Régine Gayet ; Martine Grangé ;
Françoise Saint-Louis

Documentation

Murielle Prévost ; Fabienne Besson-Lhoste ;

Statistiques

Dominique Dalle-Molle ; Marie-Claude Konaté ; Christine Rieffel ;
Zouhair El Kadhi

Développement

Tristan Beauchesne (Tél. 01 53 89 20 82 - beauchesne@rexecode.fr)

Performances du marché du travail : la France à la traîne

- 04 **Principaux résultats de l'étude**
- 05 **Les performances du marché du travail
des pays de l'OCDE se sont améliorées
depuis le début des années 1990**
- 06 **Les politiques macroéconomiques ont joué le rôle
principal dans ce rétablissement**
- 07 **La France tend à diverger vers le bas
de la moyenne européenne**
- 09 **Depuis dix ans, en France, le contenu en emplois
de la croissance n'a pas été plus élevé qu'à l'étranger**
- 10 **En France, les politiques de l'emploi sont imaginatives
mais leur rendement est décroissant**
- 10 **A l'étranger, les politiques ont reposé
sur la modération du coût salarial,
la flexibilité accrue de la main-d'œuvre
ou la responsabilisation des demandeurs d'emploi**
- 12 **Privilégier des réformes peu coûteuses**

Principaux résultats de l'étude

- **Tous les pays de l'OCDE ont amélioré sensiblement la performance de leur marché du travail depuis 1990. Les taux d'emploi ont progressé fortement et le taux de chômage structurel (indépendant de la conjoncture) a baissé dans l'Union européenne dans une proportion égale en moyenne à 1,5 % de la population active.**
- **Dans cet enrichissement de la croissance en emplois des années 1990, le rôle de la désinflation et de la modération salariale a été déterminant.**
- **La France reste au-dessous de la moyenne européenne et a plutôt tendance à diverger vers le bas des autres pays développés. Entre 1985 et 2005, le taux d'emploi de la France s'est accru de 2,7 % de la population en âge de travailler, à comparer avec une progression de 6,2 % dans l'Union européenne à 15.**
- **Depuis dix ans en moyenne, un point de croissance entraîne 0,5 % de créations d'emplois en France dans l'Union européenne et 0,4 % aux Etats-Unis. En France, le contenu en emplois de la croissance n'est pas plus élevé qu'à l'étranger.**
- **Les politiques françaises de l'emploi ont été imaginatives (35 heures, contrats aidés de toutes formes, allègements de charges sociales sur les bas salaires) mais leur rendement est décroissant. Le taux de chômage (harmonisé par Eurostat) est actuellement de 9,2 %, au même niveau qu'en 1984. Entretemps, les dépenses pour l'emploi sont passées de 3,3 % du PIB à 5 % du PIB, soit l'équivalent de plus de 28 milliards d'euros supplémentaires.**
- **A l'étranger, des solutions peu coûteuses pour les finances publiques ont été privilégiées combinant modération du coût salarial (Pays-Bas), flexibilité accrue de la main d'œuvre (Espagne, Italie) ou responsabilisation des demandeurs d'emploi (Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas).**

Performances du marché du travail : la France à la traîne

Quels pays réussissent dans la lutte contre le chômage et depuis quand ? Quels sont ceux qui se montrent les moins efficaces ? Quels enseignements en tirer pour concevoir notre politique de l'emploi ?

Ce document aborde ces questions et cherche plus précisément à : 1) rappeler l'évolution des performances du marché du travail depuis près de trente ans dans les pays industrialisés 2) situer la position relative de la France qui n'a ménagé ni son imagination ni ses efforts financiers dans l'espoir de lutter contre le chômage. Dans la suite, nous nous référerons fréquemment à la notion de « performance de marché du travail ». Le marché du travail d'un pays sera considéré d'autant plus performant que son taux d'emploi est élevé et son taux de chômage faible.

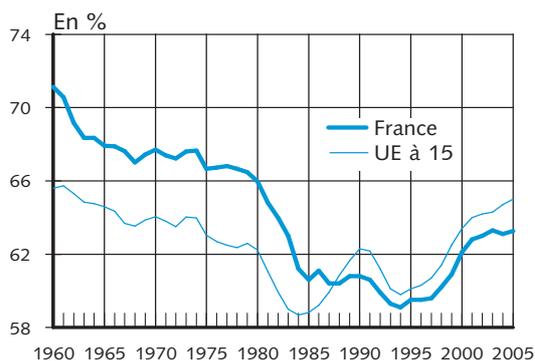
Les performances du marché du travail des pays de l'OCDE se sont améliorées depuis le début des années 1990

En 2003 et 2004, dans un contexte économique médiocre, en France, le taux de chômage n'a pas augmenté massivement, contrairement à ce qui s'était produit dix ans plus tôt. C'est un changement important qui ne concerne pas que la France. Depuis une quinzaine d'années, qu'on les mesure à l'aune du taux de chômage ou à celle du taux d'emploi, les performances sur le marché du travail des pays de l'OCDE se sont sensiblement améliorées. Les taux d'emploi progressent et le taux de chômage structurel (indépendant de la conjoncture) a diminué sensiblement.

Pour que les comparaisons internationales soient les plus fiables possibles, les données relatives au taux de chômage ou au taux d'emploi que nous commentons sont celles harmonisées par Eurostat et l'OCDE. Dans certains pays, les différences avec les données publiées

Taux d'emploi des 15-64 ans

Depuis le milieu des années quatre-vingt, le taux d'emploi français est devenu inférieur à la moyenne européenne



habituellement par les organismes statistiques nationaux sont notables. Ainsi, au mois de janvier 2006, le taux de chômage « harmonisé » de la France s'établissait à 9,2 % de la population active, à comparer au chiffre de 9,6 % de taux de chômage au sens du BIT publié par l'INSEE. Cette différence tient à une définition plus restrictive du critère de « recherche active d'emploi » retenue par Eurostat que celle retenue par l'INSEE.

On peut mesurer l'ampleur de l'amélioration des performances du marché du travail des pays de l'OCDE en comparant

deux points de repère intéressants, à savoir les deux derniers points bas conjoncturels des économies de l'OCDE qui datent d'une part de 1993-1994 (1992 pour les Etats-Unis) et d'autre part de 2004 (2003 aux Etats-Unis). De 10,4 % en 1994 dans l'Union européenne à 15 et 11,7 % en France, le taux de chômage « harmonisé » par l'OCDE est tombé à 8,9 % en 2004 dans l'UE à 15 et 9,6 % en France. En Europe et aux Etats-Unis, le taux de chômage structurel aurait en moyenne baissé selon plusieurs études dans une proportion égale à 1,5 % de la population active entre le début des années 1990 et aujourd'hui. Dans l'Union à 15, le taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans a augmenté de 4,6 % entre 1993 et 2004 pour atteindre 64,7 % fin 2004.

Les politiques macroéconomiques ont joué le rôle principal dans ce rétablissement

Dans les années 1970 et 1980, les chocs macroéconomiques, en particulier les chocs inflationnistes et la hausse des taux d'intérêt réels, ont été la première explication de l'évolution défavorable du chômage dans les pays développés. Les mécanismes d'indexation des salaires sur

Mesurer les performances du marché du travail : taux de chômage ou taux d'emploi ?

On utilise traditionnellement deux types d'indicateurs pour juger de la performance du marché du travail d'un pays : le taux de chômage et le taux d'emploi (rapport du niveau de l'emploi à la population en âge de travailler). Le taux d'emploi présente l'inconvénient de n'être en général disponible qu'à un rythme annuel, voire trimestriel. Le taux de chômage, disponible mensuellement, est souvent considéré comme le thermomètre de la performance du marché du travail. Mais il peut constituer une mesure trompeuse dans la mesure où la frontière entre inactivité et chômage est parfois floue et fluctuante, et dépend des institutions et des dispositifs de retrait d'activité de chaque pays. L'exemple de l'Italie, qui présente en 2004 à la fois un taux de chômage de 8 % et un taux d'emploi de 58 % (moins que la France pour les deux indicateurs), illustre bien ce biais potentiel : il y a moins de chômeurs en Italie qu'en France mais il y a aussi plus d'inactifs dans la population en âge de travailler. Le taux d'emploi permet donc de départager deux pays qui obtiendraient des résultats comparables du point de vue du chômage, mais l'un par créations d'emplois et l'autre par baisse de la population active.

les prix avaient abouti dans la plupart des pays à une forte progression de la part des salaires dans la valeur ajoutée qui avait pesé sur l'emploi.

Bien que la croissance économique des pays de l'OCDE ait été légèrement plus faible dans les années 1990 que dans la décennie précédente, l'augmentation de l'emploi s'est révélée supérieure dans les années 1990.

Ce qui signifie que la croissance s'est enrichie en emplois depuis cette date. Cette amélioration s'explique en grande partie par la modération salariale rendue possible par la désinflation. La modération salariale, c'est-à-dire la croissance du salaire réel en deçà du taux de croissance de la productivité apparente du travail, a contribué à rétablir le partage de la valeur ajoutée à son niveau observé avant les chocs pétroliers et a amené une substitution des facteurs en faveur du travail.

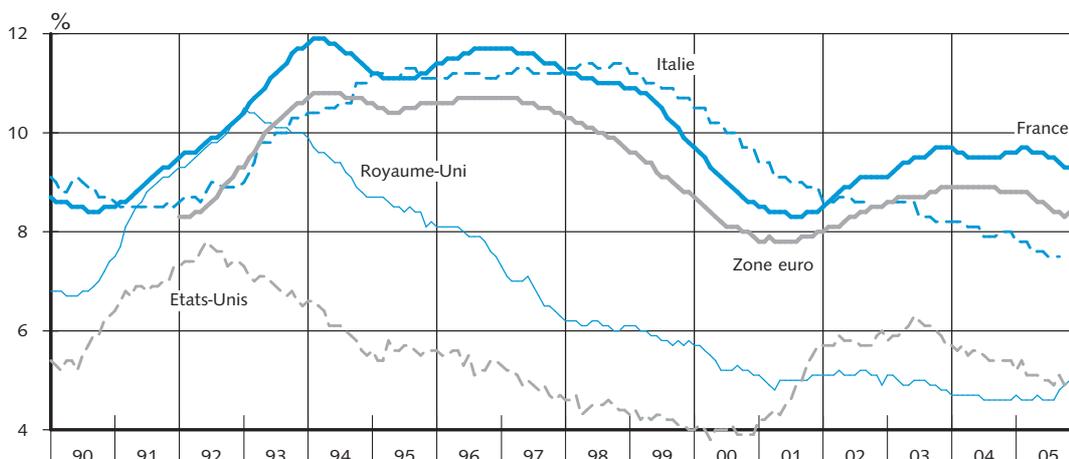
La France tend à diverger vers le bas de la moyenne européenne

Dans l'ensemble, les niveaux des taux de chômage harmonisés par Eurostat et l'OCDE ou des taux d'emploi ont eu tendance à converger entre les pays. Mais des différences significatives subsistent qu'une approche purement macroéconomique ne permet pas d'expliquer. On peut notamment distinguer trois grands groupes de pays :

➤ Certains pays comme l'Espagne ou l'Italie dont le marché du travail semblait sclérosé il y a quinze ans et qui ont connu depuis une amélioration impressionnante. En Espagne, le taux de chômage harmonisé a été divisé par deux en dix ans (8,5 % fin 2005). En Italie, le taux de chômage harmonisé s'établissait à 7,5 % fin 2005, soit 4 points de moins qu'il y a dix ans.

Taux de chômage harmonisé

Le taux de chômage a baissé depuis dix ans



Source : OCDE

Au mois de janvier 2006, le taux de chômage harmonisé publié par Eurostat se situait à 9,2 % tandis que celui au sens du BIT publié par l'INSEE s'établissait à 9,6 %. Cette différence s'explique en grande partie par une définition plus restrictive du critère de « recherche active d'emploi » retenue par Eurostat que celle retenue par l'INSEE.

Taux d'emploi en 2004 (% de la population de 15 à 64 ans)

Avec 63,1 % des personnes de 15-64 ans occupées, la France est peu performante en Europe

Suisse	77.4	Finlande	67.6
Danemark	75.7	Irlande	66.3
Pays-Bas	73.1	Total OCDE*	65.3
Suède	72.1	Allemagne	65.0
Royaume-Uni	71.7	UE à 15	64.7
États-Unis	71.2	France	63.1
Japon	68.7	Espagne	61.1
Portugal	67.9	Belgique	60.4
Autriche	67.8	Italie	57.6

Source : Eurostat

* Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005

➤ Les pays à chômage élevé et persistant, où le taux de chômage harmonisé n'est jamais descendu en dessous de 8 %, même au plus fort de la reprise de 1999-2000, où il a augmenté sensiblement entre 2002 et 2005, et où la tendance n'est repartie à la baisse que depuis un an. Le cœur de la zone euro est dans ce cas : France (9,2 % en décembre 2005), Belgique (8,5 %), Allemagne (9,5 %). Dans ces pays, le chômage fluctue autour d'un taux moyen de 9 %. Le piètre bilan de l'ensemble européen leur est largement imputable.

➤ Les pays qui sont probablement proches du plein emploi. Leur taux de chômage résiste à de faibles niveaux,

Les objectifs de Lisbonne sur l'emploi sont hors d'atteinte

Les objectifs de Lisbonne fixaient en mars 2000 pour 2010 un taux d'emploi de 70 % en moyenne, supérieur à 60 % pour les femmes et supérieur à 50 % pour les plus de 55 ans. Les ambitions de Lisbonne semblent aujourd'hui hors d'atteinte. Le taux d'emploi dans l'Union européenne à 15 est passé de 63,4 % en 2000 à 65 % en 2005. Celui des femmes a augmenté de 54,3 % à 57,1 % et celui des plus de 55 ans de 37,8 % à 43,9 % sur la même période.

inférieurs à 5-6 % et fluctue dans une bande relativement étroite au cours du cycle économique : États-Unis (5 % fin 2005), Japon (4,4 %), Norvège, Suisse, Royaume-Uni (4,9 %), Suède, Pays-Bas (4,7 %), Danemark (4,4 %).

Quelques pays se sont montrés particulièrement performants : l'Irlande, les Pays-Bas et l'Espagne ont enregistré une hausse de 10 à 15 % de l'occupation des personnes de 15 à 64 ans.

A l'inverse, la France a eu plutôt tendance à diverger vers le bas de la moyenne européenne et figure aujourd'hui parmi les pays les moins performants de l'OCDE. Quelle que soit la période de temps considérée, la progression du taux d'emploi est plus faible en France qu'aux États-Unis et dans l'ensemble de l'Union européenne.

De 1960 à 1985, le taux d'emploi de la France était en moyenne supérieur à celui de l'Union européenne dans une proportion égale à 3 % de la population en âge de travailler. Depuis, notre taux d'emploi est devenu inférieur et l'écart s'accroît. Entre 1985 et 2005, le taux d'emploi s'est accru de 2,7 % de la population en âge de travailler en France, à comparer à une progression de 6,2 % en moyenne dans l'ensemble de l'Union européenne à quinze.

Le taux d'emploi français atteignait 63,1 % en 2004 contre 64,7 % dans l'Union européenne à 15. L'Italie et l'Espagne affichent des taux d'emploi inférieurs à celui de la France de respectivement 5,5 et 2 points mais ces écarts ne cessent de diminuer. Le taux de chômage harmonisé de la France est désormais supérieur à celui de l'Italie et de l'Espagne. Le taux d'emploi est égal à 65 % en Allemagne et il se situe entre 71 % et 76 % aux États-Unis, au

Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Danemark et en Suède. La France reste donc éloignée des pays les plus performants en matière d'emploi.

Depuis dix ans, en France, le contenu en emplois de la croissance n'a pas été plus élevé qu'à l'étranger

De 1974 à 1990, la France avait subi une détérioration sans précédent de son marché du travail avec seulement 1,1 million créations d'emplois (soit un rythme moyen de 0,3 % par an et une progression du taux de chômage de 6 points). Cette piètre performance est encore plus impressionnante si l'on observe qu'au cours de cette période,

1,5 million d'emplois publics ont été créés et que 400 000 emplois ont disparu dans le secteur privé.

Le rythme de créations d'emplois s'est accéléré depuis le milieu des années 1990 : 2,2 millions d'emplois créés, au rythme de 1 % par an. Cette amélioration récente s'explique essentiellement par l'enrichissement du contenu en emplois de la croissance, enrichissement qui a été très comparable dans l'ensemble des pays européens.

En moyenne, sur la période 1980-1996, un point de croissance entraînait 0,2 point de croissance de l'emploi dans la zone euro. Ce ratio est passé à 0,6 sur

Qu'appelle-t-on contenu en emplois de la croissance et productivité apparente du travail ?

Le contenu en emplois de la croissance désigne le rapport entre le taux d'accroissement de l'emploi et le taux d'accroissement du volume du PIB. Le taux de croissance de la productivité apparente du travail est la différence entre le taux d'accroissement du PIB et celui de l'emploi. En quelque sorte, il s'agit du seuil de croissance de l'économie qui permette la création d'emplois. Les politiques publiques de l'emploi visent à augmenter le contenu en emplois de la croissance ou à diminuer la productivité apparente du travail : c'est l'enrichissement de la croissance en emplois. Les mesures pour l'emploi sont de nature très diverse : emplois aidés, baisses de charges, flexibilité du marché du travail, incitation au retour à l'emploi ou réduction du temps de travail. Mais elles ne sont pas les seules à enrichir la croissance en emplois : la modération salariale et la baisse des taux d'intérêt réels (qui, *via* la hausse des prix des actifs, est favorable à la demande de travail) a eu des conséquences favorables sur le contenu en emplois de la croissance depuis dix ans.

Contenu en emplois de la croissance sur la période 1996-2004

	Croissance annuelle moyenne		Contenu en emplois de la croissance (a) / (b)	Productivité du travail (b) - (a)
	Emploi (a)	PIB (b)		
Etats-Unis	1,3	3,2	0,4	1,9
Union européenne à 15	1,2	2,4	0,5	1,2
Royaume-Uni	1,1	2,9	0,4	1,8
Danemark	0,4	1,8	0,2	1,4
Suède	0,8	2,9	0,3	2,1
Zone euro	1,3	2,3	0,6	1,0
France	1,1	2,5	0,5	1,4
Allemagne	0,4	1,5	0,3	1,0
hors France et Allemagne	1,8	2,6	0,7	0,8
<i>dont Italie</i>	<i>1,2</i>	<i>1,5</i>	<i>0,8</i>	<i>0,4</i>
<i>dont Espagne</i>	<i>3,6</i>	<i>3,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,2</i>

Source : calculs Rexecode

Note de lecture : en moyenne dans les années 1996-2004, un point de croissance entraînait une croissance de l'emploi de 0,5 % dans l'Union européenne à 15.

la période 1996-2004 et à 0,5 sur la période 2000-2004. Il y a donc eu en moyenne, en France, une augmentation du « contenu en emplois de la croissance » (ce qui veut dire aussi un ralentissement des gains de productivité apparente du travail).

Ce résultat considéré comme favorable à l'emploi (à niveau de croissance donné) n'est pas propre à la France. Sur l'ensemble de la période 1996-2004, un point de croissance s'est accompagné de 0,4 point d'emploi au Royaume-Uni, de 0,3 en Allemagne, de 0,5 en France et de 0,7 dans la zone euro hors Allemagne et France, les pays méditerranéens présentant des ratios plus élevés, proches de 1. En Europe, seule l'Allemagne qui continue de porter le fardeau de la réunification, présente des performances médiocres en termes de créations d'emplois.

En résumé, l'approche macroéconomique suggère que la combinaison des politiques macroéconomiques et des politiques de l'emploi, au cours des années récentes, n'a pas été plus efficace en France que dans l'ensemble des pays voisins.

En France, les politiques de l'emploi sont imaginatives mais leur rendement est décroissant

Depuis environ trente ans, la France a fait preuve de beaucoup d'imagination pour résorber le chômage. Elle a souvent recouru à des politiques d'inspiration malthusienne : pré-retraites, temps partiel, 35 heures. Les pouvoirs publics ont pratiqué une politique de « stop and go » avec les contrats aidés (emploi jeunes, CES...) sur des volumes d'emplois qui se chiffrent en centaines de milliers et, ce, sans jamais se donner les moyens d'en évaluer les effets. Pour lutter contre le chômage des peu qualifiés, une pre-

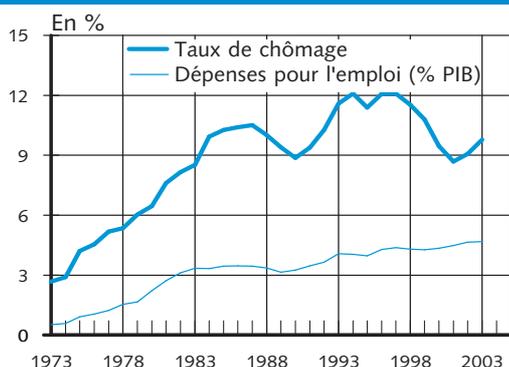
mière ligne de conduite a consisté à baisser le coût relatif du travail par des allègements de charges offensifs. Mais depuis les 35 heures, les allègements de charges (l'équivalent de 10 milliards d'euros supplémentaires) servent uniquement à éviter des pertes d'emplois liées aux hausses de smic. Il semble aujourd'hui impossible de revenir en arrière car leur suppression sans contrepartie sur le niveau du smic aurait des conséquences très défavorables sur le niveau de l'emploi peu qualifié.

Avec le recul du temps, le bilan des mesures de la politique de l'emploi s'avère médiocre. Le taux de chômage est actuellement au même niveau qu'en 1984. Mais les dépenses pour l'emploi, qui étaient de 3,3 % du PIB en 1984, s'élèvent maintenant à près de 5 % du PIB. C'est donc un montant supérieur à 28 milliards d'euros (1,7 % du PIB) qui a été dépensé sans résultat apparent sur le chômage. La politique de l'emploi française est créative mais son rendement est décroissant.

A l'étranger, les politiques ont reposé sur la modération du coût salarial, la flexibilité accrue de la main-d'œuvre ou la responsabilisation des demandeurs d'emploi

Les autres pays européens ont plutôt cherché à contrôler les dépenses publiques pour l'emploi (à l'exception de l'Allemagne qui, tout comme la France, a mené des politiques de baisses de charges massives). Selon les données d'Eurostat (qui n'incluent malheureusement pas les exonérations de charges sociales), au sein de l'Union européenne, seuls l'Allemagne, la Grèce, l'Autriche, le Portugal, le Luxembourg et la France ont augmenté le poids des dépenses pour l'emploi dans le PIB entre 1995 et 2003.

L'efficacité des dépenses pour l'emploi diminue en France



Source : DARES

Les pays européens dont le taux de chômage a le plus décliné au cours des quinze dernières années sont généralement des pays qui, au travers d'accords tripartites, ont su négocier le plus tôt une modération du coût salarial (Pays-Bas) ou une flexibilité accrue de la main d'œuvre (Espagne, Italie). Il y a eu dans chacun de ces pays (auxquels on pourrait ajouter le

Royaume-Uni) une refondation durable des objectifs collectifs après une phase de croissance massive du chômage. Cette refondation a reçu une large adhésion de l'opinion et a permis la poursuite avec persévérance d'une politique économique continue et cohérente. Compte tenu de la persistance du chômage et des comportements des acteurs sur le marché du travail, cette visibilité à long terme est essentielle pour garantir le succès des politiques de l'emploi.

Un des éléments clés de réformes efficaces mises en place chez nos voisins (Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas) a concerné la gestion du retour à l'emploi des chômeurs. Les réformes sont allées dans le sens d'une plus grande responsabilisation de ceux-ci (contrôle) comme d'un accompagnement individualisé de leur situation. Dans la période récente, la France est le seul pays à avoir mis en place une réduction du temps de travail

Réformes structurelles sur le marché du travail : les leviers de la politique de l'emploi

Evidemment, la France n'est pas le seul pays qui cherche à améliorer le fonctionnement de son marché du travail. Tous les pays ont été confrontés à l'accroissement du chômage du premier choc pétrolier au début des années 1990 et les réactions ont été engagées selon les besoins de chaque pays. On ne saurait donc dégager de « modèle unique » de réforme du marché du travail.

Depuis l'étude de l'OCDE sur l'emploi (1994), une typologie des leviers dont disposent les pouvoirs publics pour améliorer le fonctionnement du marché du travail a été dressée : 1) les taxes, allègements de charges et subventions sur les revenus du travail, 2) la réglementation sur la protection de l'emploi (contrats à durée indéfinie ou limitée, licenciements...), 3) les barèmes des régimes d'assurance chômage, 4) la négociation salariale (salaire minimum,...), 5) les systèmes de retraits d'activité (retraites et préretraites), 6) la législation sur le temps de travail, enfin 7) les politiques actives du marché du travail. Ces dernières englobent divers types de mesures, et notamment des programmes de formation et de recyclage, des services de conseil pour la recherche d'un emploi et de courtage d'emplois, et diverses formes d'emploi subventionné (contrats aidés). L'OCDE suit désormais une série d'indicateurs dans chaque pays qui lui permettent d'évaluer les politiques de l'emploi et de faire des recommandations. La Commission européenne s'est récemment dotée d'une base de données identique (2005) en ajoutant à la liste OCDE la dimension de l'immigration et de la mobilité.

Les résultats obtenus à propos des réformes structurelles dans les comparaisons internationales ou dans d'autres approches économétriques ont une précision très incertaine. Mais comme l'indique Edmond Malinvaud, « le manque de précision n'est pas une excuse pour ignorer les résultats disponibles ». Des conclusions qualitatives, tirées des expériences étrangères, se dégagent à la longue. La comparaison avec les dispositifs étrangers s'appuie maintenant sur des périodes longues et suffisantes pour juger des bienfaits ou méfaits d'une politique.

de façon contraignante et centralisée. En Allemagne et aux Pays-Bas où ce type de politique avait été expérimenté dans le passé, les évaluations mettent aujourd'hui en évidence un impact plutôt négatif sur l'emploi et les revenus dû à une hausse significative du coût du travail.

Privilégier des réformes peu coûteuses

Les performances du marché du travail se sont améliorées dans tous les pays développés au milieu des années 1990. Dans cette amélioration générale, la France est restée à la traîne. Le taux d'emploi français reste durablement plus faible et le taux de chômage plus élevé que dans le reste de l'Union européenne. L'écart s'accroît. Ce défaut de rendement de la croissance en emplois, ou insuffisance du « contenu en emplois de la croissance », a été temporairement interrompu à la fin des années 1990 grâce à des circonstances exceptionnelles : une période de haute conjoncture et d'euro faible, l'effet de plusieurs

années de politique de baisse de charges sociales sur les bas salaires, une contrainte quantitative sur la durée du travail et une forte augmentation de l'emploi public. Il est en définitive assez peu surprenant que le contenu en emplois de la croissance soit pratiquement retombé à zéro depuis. Aucune réforme de fond du marché du travail n'ayant été conduite, l'économie française retrouve progressivement ses mécanismes habituels. Le constat que l'on peut faire est simple. Les pouvoirs publics se sont montrés très imaginatifs en matière de dispositifs et de politiques pour l'emploi. Les changements ont été incessants depuis près de trente ans au point qu'il est difficile de dégager une ligne directrice même implicite. Les politiques françaises de l'emploi ne se sont pas avérées plus efficaces que celles de nos voisins européens. Elles ont simplement été plus coûteuses.

Compte tenu du contexte budgétaire français actuel, nous nous devons de privilégier la recherche de solutions peu coûteuses pour les finances publiques. Les autres expériences européennes nous renseignent sur les voies à emprunter : modération du coût salarial peu qualifié, flexibilité accrue de la main d'œuvre, baisse des coûts de licenciement et des incertitudes juridiques pour l'employeur, et responsabilisation des demandeurs d'emploi dans l'objectif de sécuriser l'employabilité et les revenus des individus. Ces politiques ont été peu explorées jusqu'à présent dans notre pays. Rien n'assure certes que ces voies seraient aussi efficaces dans le contexte français que dans celui des autres pays. Mais, il serait fâcheux, dans un pays qui a essayé dans tous les sens et dépensé beaucoup, sans résultats, de ne pas tenter les mesures qui semblent marcher dans d'autres pays. ■

Les recommandations de l'OCDE pour la France

Les recommandations de l'OCDE sur la France (Etude France 2005) concernent l'abaissement du coût du travail au niveau du smic (qui constitue une « barrière à l'entrée pour les travailleurs les moins qualifiés »), la réforme des trappes à inactivité (« transferts relativement généreux au profit des personnes sans emploi et durée longue des versements des prestations de chômage ») et l'assouplissement de la protection des emplois permanents, en ce qui concerne le licenciement économique : la France est citée comme le seul pays de l'OCDE ayant accru la rigueur de la protection de l'emploi entre 1999 et 2003. Ces conclusions sur la nécessaire réforme de la protection de l'emploi s'appuient sur de nombreux rapports d'économistes français (Blanchard, Tirole et Cahuc Kramarz notamment).

Bibliographie

- Arpaia A., Costello D., Mourre G. et Pierini F. (2005) : « Tracking labour market reforms in the EU Member States: an overview of reforms in 2004 based on the LABREF database », *Economic papers*, n° 239, Commission européenne.
- Bayet A. et M. Marciaux (1998) : « Comparaisons des structures d'emploi : un panorama international », *Économie et Statistique*, n° 318, pp. 65-72.
- Blanchard O. et J. Tirole, (2003). « La Protection de l'Emploi », Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française.
- Blanchard O. et J. Wolfers, (2000) : « The Role of Shocks and Institutions In The Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence », *Economic Journal*, 110, pp. 1-33.
- Boeri T. et K. Terrel, (2002). « Institutional Determinants of Labour Reallocation in Transition », *Journal of Economic Perspectives*, pp. 51-76.
- Boeri T, (2005). « Reforming Labour and Product Markets: Some Lessons from Two Decades of Experiments in Europe », *IMF Working Paper*, N. 05/97.
- Brandt N. et Burniaux J-M et R. Duval, (2005). « Assessing the OECD Jobs Strategy : past developments and Reforms », *Economics Department Working Paper* n° 429.
- Cahuc P. (2003) : « Pour une meilleure protection de l'emploi », Document de travail, n°63, Centre d'Observation Economique de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris.
- Cahuc P. et M. Debonneuil (2004) : « Productivité et emploi dans le tertiaire », Rapport du Conseil d'analyse économique, n°49, La Documentation française.
- Cahuc P. et F. Kramarz (2005) : « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle », Rapport au Ministre de l'Economie, des Finances, et de l'Industrie et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, La Documentation Française, 213 pages.
- Carcillo S. (2005). « Réformes du marché du travail : les exemples de l'Espagne et du Danemark », DPAE, n°77, Ministère de l'Economie, des finances, et de l'Industrie.
- Cortes O. (2004). « Quelles réformes pour les politiques de l'emploi ? Enseignements d'une comparaison internationale », Note, Fondation pour l'innovation politique, avril.
- Delpla J. (2005). « La réforme indispensable des services marchands », In *Demain l'emploi ...si*, ed Economica.
- Elmeskov, J., J. P. Martin et S. Scarpetta (1998), « Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from Oecd Countries' Experiences », *Swedish Economic Policy Review*, 5(2), pp. 205-52.
- Fitoussi J-P. et Freyssinet J., et O. Passet, (2000). « Réduction du chômage : les réussites en Europe », Rapport du Conseil d'analyse économique, n°23, La documentation française.
- Llaudes R. (2004). « The Phillips curve and long-term unemployment ». No 441, Working Paper Series. European Central Bank.
- Malinvaud E. (2003). « Réformes structurelles du marché du travail et politiques macroéconomiques », *Revue de l'OFCE* n°86.
- OCDE, (1994). « Etude de l'OCDE sur l'emploi ».
- OCDE, (2005). « Etudes économiques de l'OCDE : France ».
- Simonin B. (2004). « Politiques de l'emploi : trois réformes à l'étranger », Centre d'études de l'emploi, 4 pages.

Annexes

Que nous apprennent les expériences étrangères ?

La « flexicurité » au Danemark

Le marché du travail danois est l'exemple type d'un modèle communément appelé « flexicurité », caractérisé à la fois par une forte flexibilité de l'emploi à durée indéterminée (il n'existe aucune obligation légale de reclassement ou de formation des salariés licenciés) et une forte sécurité des revenus des actifs, grâce à un système d'assurance chômage protecteur. Depuis 1994, tout en sauvegardant cette complémentarité caractéristique, ce modèle a subi une refonte importante des barèmes d'assurance (réduction des allocations, notamment la durée des indemnités à quatre années maximum) et rendu obligatoire les programmes d'activation après un an de chômage (activités de placement, formation, emplois publics, etc.).

L'Espagne a abaissé les coûts de licenciement

Le marché du travail espagnol est caractérisé par une forte protection de l'emploi durable et une faible sécurité des revenus (faible niveau d'indemnisation du chômage, part très importante d'emplois à durée limitée). Le niveau de protection des CDI fut abaissé en 1997. Un contrat permanent de promotion de l'emploi, à durée indéterminée, fut créé. Ce contrat, qui exclut les hommes de 30 à 45 ans, comporte des indemnités de licenciement réduites et proportionnelles aux années d'ancienneté. La part des emplois à durée limitée est tombée de 35 % en 1995 à 32 % en 2004.

L'Italie développe le travail à durée limitée

Les performances récentes de l'Italie en termes de créations d'emplois sont reliées à la loi Treu de 1997 et à la loi Biagi de 2003. La loi Treu a libéralisé les agences d'intérim et institutionnalisés les « contrats graduels » pour encourager les personnes travaillant au noir à régulariser leur situation. Deux types de contrat à durée déterminée furent créés (contrat de qualification pour jeunes et contrat d'apprentissage). Le contrat « lavoro a progetto » (lié à un projet en chantier) ne fixe pas de durée de contrat, peut être

interrompu à tout moment par l'employeur, ou reconduit sans limitation par l'employeur. Aujourd'hui, ces lois apparaissent comme un succès. La régularisation du travail au noir semble avoir été massive. Les contrats à durée limitée offrent de bonnes perspectives de trouver un CDI (40 % au bout d'un an, deux fois plus qu'en France).

Le parcours de réintégration et la baisse des prélèvements obligatoires aux Pays-Bas

La majorité des analyses situent en 1982 le moment de la rupture (Accord de Wassenaar) à l'origine du redressement néerlandais. Ces accords tripartites, reconduits depuis sous des formes proches, ont permis d'allier modération salariale et diminution des contributions obligatoires, via un recul du poids de la fonction publique. La part des administrations publiques dans l'emploi total passe d'un maximum de 13,9 % en 1983 à 11,5 % en 2004. Par ailleurs, le salaire minimum a été réduit, les conditions d'octroi de l'assurance chômage durcies et les contrôles et sanctions renforcés. Une agence publique nationale (SUWI) gère la liste des demandeurs d'emploi et définit « un parcours de réintégration » pour ceux qui sont jugés « loin de l'emploi ». Sa mise en œuvre est confiée à des opérateurs privés.

La priorité au retour à l'emploi au Royaume-Uni

Les gouvernements successifs ont privilégié une logique d'activation visant à assurer une prééminence constante à la recherche d'emploi par rapport au maintien dans un régime d'assurance chômage. Les durées d'indemnisation ont été réduites. En 2002, le service public de l'emploi a été rationalisé et regroupé dans une unique agence JobCentre Plus qui sous-traite à des opérateurs externes ses actions d'aide au retour à l'emploi. JobCentre Plus conclut un contrat de retour à l'emploi avec chaque chômeur et contrôle son application. Les radiations sont fréquentes (25 000 par an).

1) Une mission de veille conjoncturelle

Rexecode assure un suivi conjoncturel permanent de l'économie mondiale et des prévisions économiques (réunions, documents, réponse aux questions). Les réunions mensuelles de veille conjoncturelle ou de perspectives économiques, les documents envoyés toutes les semaines garantissent un suivi exhaustif, une réactivité vis-à-vis de l'actualité et l'assistance continue des économistes. Les adhérents bénéficient de :

- Réunions de présentation (exposé, puis débat) des travaux de Rexecode
- Documents de travail : cahier graphique hebdomadaire de quatre cents séries statistiques, lettre de quinzaine présentant notre lecture de l'actualité économique, présentation trimestrielle des perspectives économiques, en France et dans le Monde, focus réguliers sur les questions-clés de la conjoncture et des marchés : matières premières, pays émergents...
- Un accès aux économistes pour toute demande ou interprétation de problématiques conjoncturelles
- Un accès au centre de documentation pour l'identification et la recherche de documents ainsi qu'aux 12 000 séries de données économiques, réactualisées quotidiennement

2) Une mission de participation au débat de politique économique

La participation au débat public de politique économique est soutenue par des membres associés (institutionnels) et des membres partenaires (entreprises). L'activité de participation au débat de politique économique comporte trois volets : des travaux d'études spécifiques, un cycle de réunions de politique économique et l'organisation annuelle des Rencontres de la croissance (avec la participation du Premier Ministre) prolongées par l'édition d'un ouvrage sur l'état d'avancement des réformes en France.

- **Les travaux d'études spécifiques**
En 2005 deux grands axes de recherche sont prévus : un rapport sur « les vrais chiffres de la compétitivité française » et un autre sur le thème « Mobilité, infrastructures et croissance économique ».
- **Un cycle de réunions sur des questions de politique économique**
Plusieurs thèmes d'actualité seront abordés sous la forme de réunions de travail préparées par Rexecode et réunissant des représentants des membres associés et partenaires, des économistes et le cas échéant d'autres personnalités extérieures. Le but de ces réunions de travail est de rapprocher les économistes ou experts qui ont fait progresser la réflexion au cours de la période récente et les dirigeants d'entreprises confrontés aux conséquences des politiques mises en œuvres. Pour atteindre

cet objectif, Rexecode tirera parti de son positionnement particulier d'institut proche des entreprises et de ses relations avec les centres de recherche et les instances de politique économique (Conseil d'Analyse Economique, Conseil Economique et Social, monde académique, médias...). Dans ces réunions, la contribution de Rexecode au débat public est d'abord un travail de synthèse et d'animation (entre chercheurs et professionnels), ensuite un travail de pédagogie.

- **Les « Rencontres de la croissance »**

Rexecode organise depuis trois ans les Rencontres de la croissance, placées sous la présidence du Premier Ministre et publiées à cette occasion un ouvrage aux éditions Economica, remis au Premier Ministre et largement diffusé. Les titres des ouvrages précédents étaient : « Des idées pour la croissance », ouvrage recueillant les contributions de 77 économistes, « La croissance par la réforme » et « Demain l'emploi si... » (disponibles en librairie, *Editions Economica*). Ces manifestations ont pour but d'éclairer l'ensemble des acteurs économiques et sociaux (entreprises, fédérations professionnelles, administrations, personnalités politiques et de la société civile...) sur les modalités et enjeux de la croissance, de rappeler et discuter les réformes structurelles qu'elles impliquent, d'examiner le chemin parcouru au cours des dernières années et d'envisager celui qui reste à parcourir vers l'objectif d'une croissance durable au rythme de 3 % l'an.

Les adhérents de Rexecode

L'adhésion à Rexecode est ouverte à tous, entreprises, administrations, fédérations professionnelles, quelle que soit leur taille. Au sein des 80 adhérents de Rexecode se côtoient de grandes entreprises industrielles (EDE, Total, Saint Gobain, Bouygues), des banques (Crédit Mutuel, Calyon, BNP Paribas...), des organismes de gestion financière (La Compagnie 1818, Aviva...) des fédérations professionnelles (Medef, Fédération Française de l'Acier, Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie...) et des administrations (Conseil Economique et Social, Sénat...).

Pour toute information :

Tristan Beauchesne, Directeur du Développement
Tél. : 01 53 89 20 89 - beauchesne@rexecode.fr

REXECODE, 29 avenue Hoche - 75008 Paris

« Conjoncture et politique économique » est une série de documents d'étude de REXECODE, le Centre de Recherches pour l'Expansion de l'Economie et le Développement des Entreprises. Cette publication est destinée à rendre compte de façon simple des travaux des économistes de REXECODE auprès d'un large public. « Conjoncture et politique économique » est publiée quatre à cinq fois par an.