

Conseil d'orientation pour l'emploi

DOCUMENT DE SYNTHESE
RELATIF AUX CAUSES DU CHOMAGE

JANVIER 2008

Le présent document a été réalisé à l'initiative du Conseil d'orientation pour l'Emploi. Il s'est nourri des travaux du groupe de travail sur les causes du chômage créé en son sein. Il a été examiné par le Conseil au cours de cinq réunions plénières.

Francis Kramarz, membre du Conseil et directeur du CREST, a animé les travaux en groupe de travail. Rozenn Desplatz, chargée de mission au secrétariat général du Conseil et Nicolas Grivel, inspecteur général des affaires sociales, en ont été rapporteurs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
PREMIERE PARTIE LES CARACTERISTIQUES DU CHOMAGE ET DE L'EMPLOI EN FRANCE.....	6
I. LES TRAITS CARACTERISTIQUES DU CHOMAGE FRANÇAIS CONFIRMENT UN DECROCHAGE PAR RAPPORT AUX PAYS PRESENTANT LES MEILLEURS RESULTATS	7
A. <i>Un chômage persistant élevé.....</i>	7
B. <i>Taux d'emploi des jeunes et des seniors.....</i>	8
C. <i>Durée moyenne du chômage.....</i>	11
D. <i>Des phénomènes d'exclusion du marché du travail</i>	13
II. DES FLUX IMPORTANTS SUR LE MARCHE DU TRAVAIL DIRECTEMENT LIES A LA DYNAMIQUE DE CROISSANCE	14
A. <i>Une économie caractérisée par des flux d'emplois importants.....</i>	14
B. <i>Fondements économiques du dynamisme des entrées et sorties dans l'emploi : croissance, productivité et emploi.....</i>	16
SECONDE PARTIE UNE REVUE DE LA LITTERATURE ECONOMIQUE SUR LES CAUSES POSSIBLES DU CHOMAGE.....	18
I. UN RETOUR RAPIDE SUR LES DIFFERENTES THEORIES DU CHOMAGE	20
A. <i>Le débat sur la nature du chômage oppose traditionnellement les économistes keynésiens aux économistes classiques.....</i>	20
B. <i>Les développements théoriques récents du marché du travail ont enrichi notablement notre connaissance des causes du chômage</i>	20
II. UNE ANALYSE HISTORIQUE DU CHOMAGE EN EUROPE SUR TRENTE ANS.....	25
A. <i>La liste des chocs macroéconomiques ayant affecté les économies européennes</i>	26
B. <i>La montée initiale du chômage européen entre le milieu des années soixante-dix et le milieu des années quatre-vingt s'expliquerait par les chocs d'offre défavorables des années soixante-dix.</i>	28
C. <i>La persistance d'un chômage élevé dans les années quatre-vingt peut s'expliquer par la persistance des effets des chocs d'offre initiaux.</i>	29
D. <i>Le débat porte sur le rôle des institutions depuis les années quatre-vingt-dix.....</i>	31
III. UNE REVUE DES CAUSES POSSIBLES DU CHOMAGE EN FRANCE AUJOURD'HUI.....	34
A. <i>Le ralentissement de la croissance.....</i>	34
B. <i>La croissance de la population active</i>	34
C. <i>Le progrès technique</i>	38
D. <i>La mondialisation et les délocalisations</i>	41
E. <i>Les marchés financiers</i>	47
F. <i>Coût du travail et prélèvements obligatoires.....</i>	52
G. <i>Éducation, formation initiale et formation tout au long de la vie</i>	55
H. <i>Les institutions du marché du travail</i>	56
I. <i>Le fonctionnement des marchés des biens et services</i>	64
J. <i>La qualité des relations sociales dans l'entreprise</i>	67
IV. ELEMENTS DE CONCLUSION.....	71

TROISIEME PARTIE DEBATS AU SEIN DU CONSEIL ET PROPOSITIONS D' ACTIONS
..... **72**

I.	DIAGNOSTIC SUR LES CAUSES DU CHOMAGE FRANÇAIS	73
A.	<i>Une évolution insuffisante du système productif</i>	73
B.	<i>Un manque d'efficacité des politiques de l'emploi et de formation</i>	74
C.	<i>Un manque de cohérence des politiques de l'emploi</i>	76
D.	<i>Des relations sociales difficiles</i>	77
II.	LES ACTIONS A ENGAGER	77
A.	<i>Doper la croissance de la productivité et l'innovation</i>	78
B.	<i>Dynamiser et sécuriser les parcours professionnels par la mise en place d'une véritable politique de ressources humaines au niveau national</i>	79
C.	<i>Améliorer les relations sociales</i>	82

ANNEXE 1- LES PRINCIPAUX CHOCS MACRO-ECONOMIQUES DES ANNEES 70 ET 80..... 83

ANNEXE 2- L'ANALYSE MACRO-ECONOMETRIQUE DU ROLE DES CHOCS ET DES INSTITUTIONS..... 85

I.	L'APPROCHE REPOSANT SUR LES INSTITUTIONS.....	85
II.	L'APPROCHE REPOSANT SUR LES INTERACTIONS ENTRE LES CHOCS ET LES INSTITUTIONS	86
A.	<i>Les modèles de Blanchard et Wolfers</i>	86
B.	<i>Les résultats de Blanchard et Wolfers :</i>	86
III.	UNE TROISIEME APPROCHE A MI-CHEMIN ENTRE LES DEUX PREMIERES	88
A.	<i>L'étude de Nickell, Nunziata et Ochel (2005) :</i>	88
B.	<i>L'étude de l'OCDE (2006) :</i>	90

INTRODUCTION

Dans le présent document, le Conseil d'Orientation pour l'Emploi a cherché à comprendre pourquoi la France connaît un taux de chômage durablement élevé, à un niveau bien au-delà du seuil qui correspondrait à une situation de plein emploi. Il s'agissait aussi, au-delà d'un diagnostic partagé sur les causes du chômage, de proposer des orientations prioritaires pour les politiques publiques.

Au cours de ses travaux, le Conseil s'est d'abord intéressé aux principales caractéristiques du chômage français.

Il a ensuite effectué un travail académique de synthèse des principales études économiques¹, en passant en revue différentes causes du chômage et en recensant, pour chacune d'entre elles, les principaux points de consensus entre les économistes. Pour cela, il s'est appuyé sur l'ensemble de la littérature économique existante.

Ces recherches ont bien montré toute la complexité du sujet. D'une part, les travaux des économistes n'identifient pas une seule et unique cause du chômage mais plutôt un faisceau de causes. D'autre part, les causes du chômage ont évolué au cours du temps : les facteurs responsables du chômage des années quatre-vingt n'ont plus grand-chose à voir avec ceux qui sont à l'œuvre aujourd'hui.

Le débat scientifique sur les causes du chômage se poursuit et il n'appartient pas au Conseil de le trancher. En revanche, il lui revient de donner sa vision des causes du chômage français et de proposer des pistes d'action pour le combattre. C'est aussi l'ambition de ce document.

Ce document est donc composé de trois parties.

La première partie rappelle les principales caractéristiques du chômage français et ses spécificités par rapport au chômage que connaissent les autres pays développés (section I). Elle revient également sur l'ampleur des flux d'emplois et de main d'œuvre en France (section II).

La seconde partie présente une synthèse des principaux travaux scientifiques des économistes sur les causes du chômage. Elle fait, tout d'abord, un court détour théorique pour présenter brièvement ce que les économistes savent du taux de chômage structurel (section I). Elle s'intéresse ensuite à l'évolution du chômage en Europe sur les trente dernières années. Elle en rappelle les principaux éléments d'explications, en faisant la part entre les rôles respectifs joués par les chocs macroéconomiques et les institutions dans la détermination du chômage (section II). Enfin, elle examine plus spécifiquement le chômage français en passant en revue différentes causes possibles. Sont évoqués l'insuffisance d'activité, la taille de la population active, le progrès technique, la mondialisation et les délocalisations, les marchés financiers, le coût du travail, l'éducation et la formation, les institutions du marché du travail (accompagnement des demandeurs

¹ Seuls les travaux économiques ont été examinés pour analyser les causes du chômage. Les études produites dans les autres disciplines (sociologie, histoire, ...) ne sont pas prises en compte dans ce document.

d'emplois et législation sur la protection de l'emploi), le fonctionnement du marché des biens et services (réglementations anticoncurrentielles et défaillances des marchés du logement et des transports) et la qualité des relations sociales dans l'entreprise (section III).

Enfin, la troisième partie retrace les débats au sein du Conseil. Ces derniers se sont orientés autour de deux principaux axes : un diagnostic sur les causes du chômage français (section I) et les réflexions sur les actions à engager (section II).

PREMIERE PARTIE
LES CARACTERISTIQUES DU CHOMAGE ET DE L'EMPLOI EN
FRANCE

Dans cette première partie, on rappelle brièvement les principales caractéristiques du chômage français. Les constats suivants sont dressés dans la section I :

- Le taux de chômage en France est particulièrement élevé. Par rapport aux autres pays européens, la France se situe en seconde position après l'Allemagne ;
- Les comparaisons internationales montrent par ailleurs que si, le taux d'emploi des personnes âgées de 25-54 ans, qui constituent le cœur du marché du travail, est quasiment le même en France et dans les autres pays développés, le taux d'emploi des jeunes (15-24 ans) et celui des seniors (55-64 ans) sont en revanche sensiblement plus bas ;
- En France, le taux d'emploi des jeunes a sensiblement diminué depuis le milieu des années soixante-dix, tandis que celui des seniors s'est effondré à partir du début des années quatre-vingt notamment du fait du développement massif des préretraites ;
- La France se caractérise par une durée du chômage particulièrement longue : la durée moyenne du chômage en France est deux fois plus importante que la durée moyenne observée dans les pays du G7 ;
- Le taux de chômage est particulièrement marqué dans certaines zones géographiques, comme les zones urbaines sensibles (ZUS), qui concentrent des individus cumulant les difficultés d'accès à l'emploi. Par ailleurs, il concerne beaucoup plus les populations étrangères ou d'origine étrangère ;
- On observe une relative précarisation des trajectoires professionnelles. Alors que seulement 4% des personnes avaient passé trois années consécutives en chômage ou en contrat précaire en 1982, elles sont environ 9% à connaître cette situation en 2000 ;

Cette partie revient ensuite dans une seconde section sur l'ampleur des flux d'emplois et de main d'œuvre, qui caractérisent l'ensemble des économies développées. En France, chaque jour, ce sont environ 10 000 emplois qui disparaissent, 30 000 personnes qui perdent leur emploi, alors que simultanément ce sont 10 000 emplois qui apparaissent et 30 000 personnes qui retrouvent un emploi ! Ces réallocations d'emplois sont à l'origine de la croissance de la productivité. Celle-ci proviendrait essentiellement des réallocations d'emplois entre entreprises.

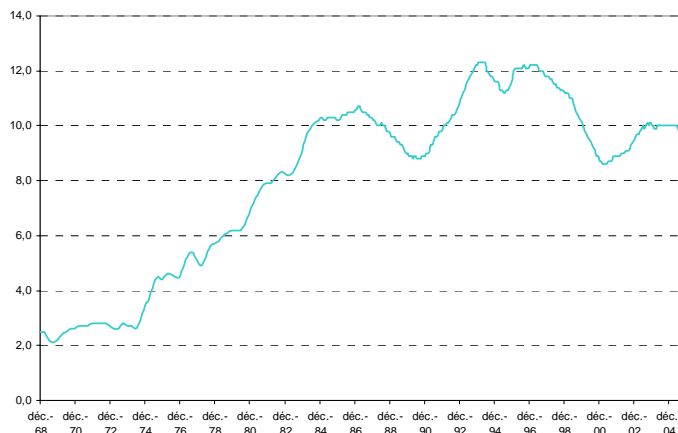
I. LES TRAITS CARACTERISTIQUES DU CHOMAGE FRANÇAIS CONFIRMENT UN DECROCHAGE PAR RAPPORT AUX PAYS PRESENTANT LES MEILLEURS RESULTATS

La France connaît à la fois un taux de chômage élevé et un taux d'emploi très bas. Le « non emploi » français touche plus spécifiquement les jeunes et les seniors. Leur taux d'emploi est en effet beaucoup plus faible que dans les autres pays de l'OCDE, alors que celui des 25 à 54 ans est à peu près le même. En outre, le chômage français est de plus longue durée que dans les autres pays développés.

A. Un chômage persistant élevé

La France se caractérise par une situation défavorable en matière de taux de chômage. Le graphique suivant (taux de chômage français sur la période 1968-2004) montre que la hausse sensible du taux de chômage depuis les années 1970 n'a pu qu'être faiblement enrayerée dans les périodes de conjoncture favorable, suivies de remontées dans les périodes moins favorables.

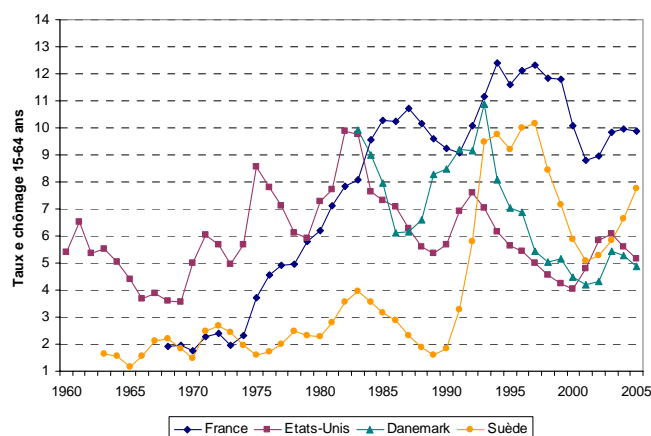
Taux de chômage français (BIT, en %)



Source : Insee

D'autres pays sont parvenus à mieux maîtriser leurs résultats, en particulier depuis les années 1990, comme l'indique le graphique suivant qui retrace l'évolution des taux de chômage de la France, des Etats-Unis, de la Suède et du Danemark.

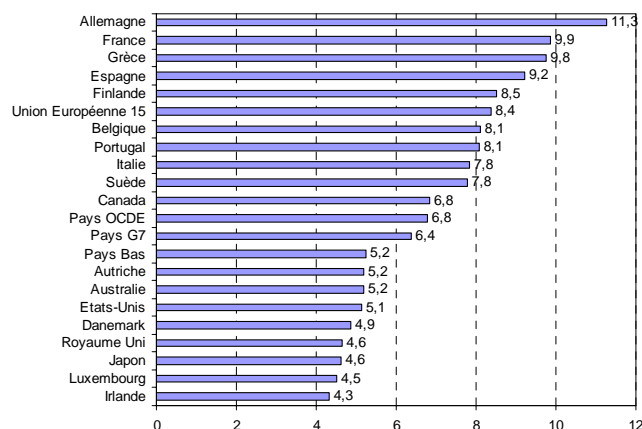
Taux de chômage des 15-64 ans (en %)



Source : OCDE

Au total, les données de 2005 montrent que le chômage français se maintient à un niveau élevé par rapport aux autres pays :

Taux de chômage des 15-64 ans en 2005 (en %)



Source : OCDE

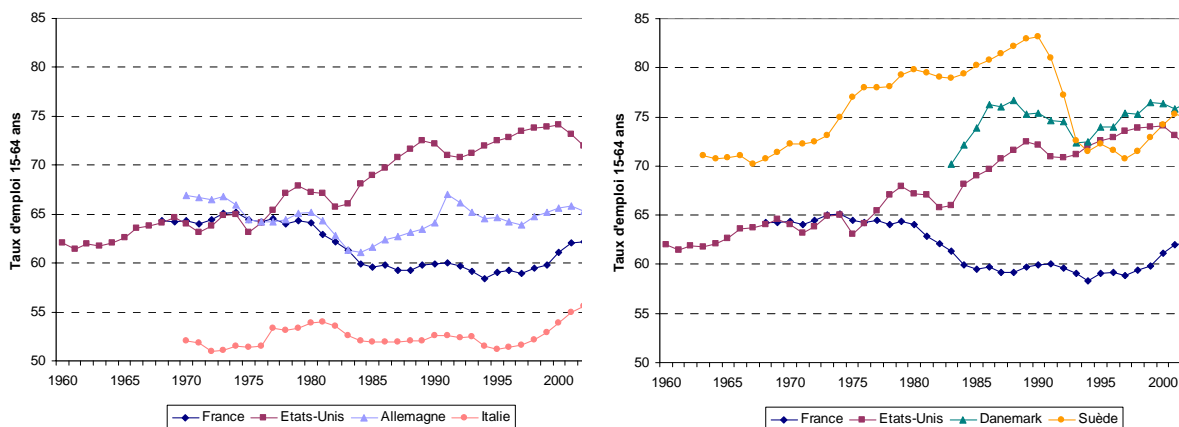
B. Taux d'emploi des jeunes et des seniors

Au-delà du chômage, la non activité est une dimension importante à étudier pour plusieurs raisons. D'une part, de nombreux « travailleurs découragés » ne recherchent pas activement un emploi, mais seraient prêts à travailler si l'occasion se présentait. D'autre part, jeunes et seniors ont en France un faible taux d'activité. Le taux d'emploi constitue à cet égard un meilleur indicateur que le taux de chômage, puisqu'il permet de prendre en compte à la fois le taux de chômage et le taux d'activité. Il figure d'ailleurs au centre des recommandations de la stratégie de Lisbonne, qui fixe aux pays membres de l'Union Européenne l'objectif d'un taux d'emploi global de 70% d'ici 2010. Cet objectif est loin d'être atteint pour la France, où environ 40% de la

population en âge de travailler (15-64 ans) est sans emploi. Cette double préoccupation en termes de taux de chômage et de taux d'activité est essentielle pour atteindre le plein emploi en France.

Les comparaisons internationales montrent que la France a globalement décroché sur le taux d'emploi à partir du milieu des années 1970 (les deux graphiques suivants retracent les évolutions du taux d'emploi des 15-64 ans en France et aux Etats-Unis, par rapport au Danemark et en Suède sur le graphique de gauche, à l'Allemagne et à l'Italie sur celui de droite).

Taux d'emploi des 15-64 ans (en %)



Source : OCDE

Mais, les performances comparées des différentes économies en matière d'emploi ne peuvent être appréciées qu'en adoptant une approche désagrégée et non globale. Cette dernière souligne clairement les lacunes françaises pour l'entrée des jeunes sur le marché du travail et pour le maintien des seniors en emploi.

1) La France présente des résultats corrects sur l'emploi des 25-54 ans

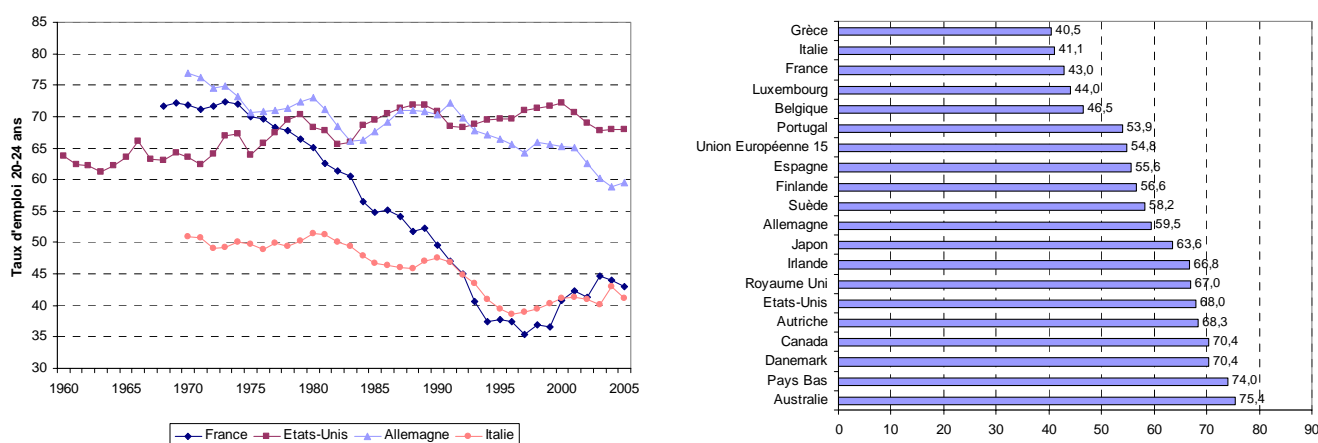
Les performances françaises en matière d'emploi sur la tranche des 25-54 ans sont :

- pour les hommes : de même niveau, voire meilleures que celles des pays présentant de bons résultats sur l'emploi. Le taux de participation des hommes de 25 à 54 ans est notamment plus élevé en France qu'en Suède, au Danemark ou aux Etats-Unis, depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui ;
- pour les femmes : de bon niveau, avec une montée rapide des taux d'emploi, certainement liée à la prise en charge précoce des enfants par le système scolaire. Le taux de participation des femmes de 25-54 ans est ainsi pour la France légèrement supérieur à celui des Etats-Unis et assez proche des taux scandinaves.

2) L'emploi des jeunes a décroché depuis les années 1970

Le taux d'emploi des jeunes en France a connu un recul important depuis le milieu des années 1970, malgré une remontée depuis 1997. Ainsi que l'indiquent les graphiques suivants², ce décrochage ne s'observe pas aussi nettement dans d'autres pays qui parviennent à combiner des durées longues d'études avec un niveau d'emploi conséquent.

Taux d'emploi des 20-24 ans (en %)



Source : OCDE

Ce faible taux d'emploi des jeunes soulève des questions sur ses causes. Au-delà du rôle du système éducatif, parmi les déterminants évoqués du fort chômage des jeunes en France, figurent le salaire minimum, la protection de l'emploi (contrats précaires) et les régulations anti-concurrentielles sur le marché des biens et services, qui peuvent limiter l'entrée dans des secteurs porteurs pour les jeunes.

3) L'emploi des seniors s'est effondré dans les années 1980 et ne s'est pas amélioré depuis

Les taux de chômage des salariés de la tranche 55-64 ans sont en France moins élevés que ceux des autres tranches d'âge (7% en 2003). Mais cette situation est largement due aux dispositifs de retraits d'activité³.

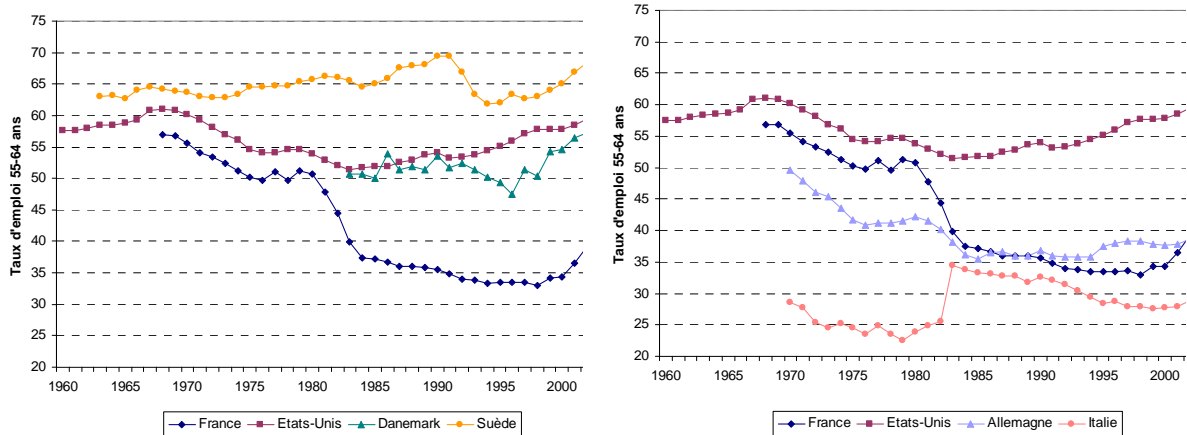
Les faibles taux d'activité des seniors conduisent à une situation dégradée de leurs taux d'emploi en France. La combinaison du passage de l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans et du recours massif aux préretraites a en effet conduit à l'effondrement de ces taux d'emploi au début des années 1980, à partir d'un niveau relativement élevé. Avec la poursuite des politiques de retrait anticipé du marché du travail, la diminution s'est poursuivie, à un rythme plus lent, au cours des années 1990, le rebond observé depuis 2000 restant d'ampleur limitée. Au total, la France s'est

² Qui porte en outre sur les 20-24 ans, tranche sur laquelle les niveaux de taux d'emploi français souffrent moins de la comparaison avec des systèmes de formation initiale centrés sur l'insertion professionnelle que sur la tranche des 15-19 ans.

³ Le seul décompte en chômeurs des personnes dispensées de recherche d'emploi modifierait sensiblement la donne : le taux de chômage des 55-64 ans serait ainsi passé en 2002 de 6,4% à 10,9% ; voir sur ce point V. Delarue, DPAE, « Dynamiser l'emploi des «seniors» en France : quelques pistes », octobre 2003.

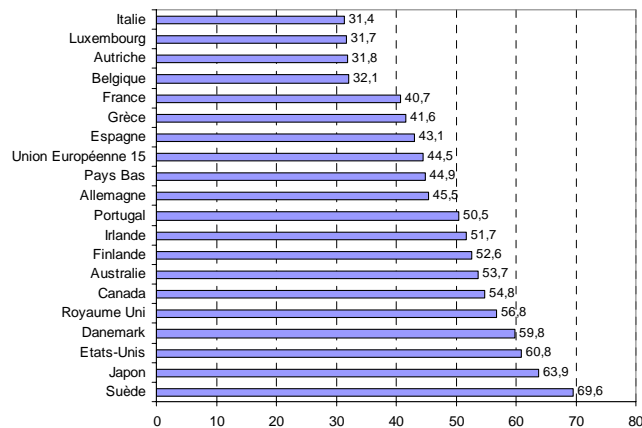
rapprochée des pays présentant des résultats faibles en la matière et éloignée de ceux présentant les meilleurs résultats (les deux graphiques suivants retracent les évolutions du taux d'emploi des 55-64 ans en France et aux Etats-Unis, par rapport au Danemark et à la Suède sur le graphique de gauche, à l'Allemagne et à l'Italie sur celui de droite).

Taux d'emploi des 55-64 ans (en %)



Source : OCDE

Taux d'emploi des 55-64 ans (en %, en 2005)



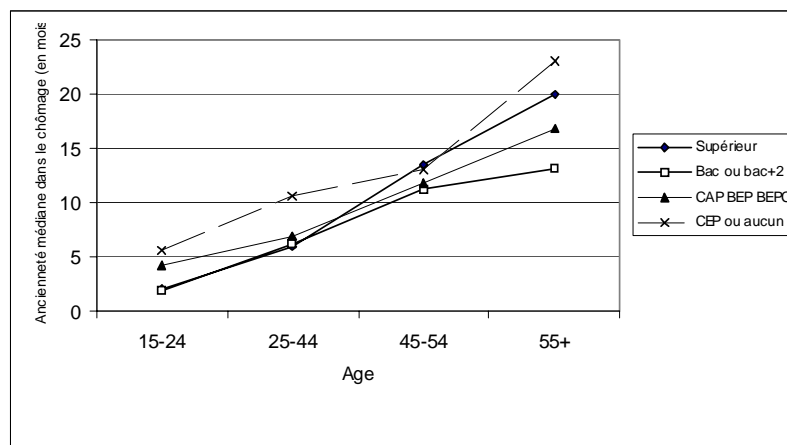
Source : OCDE

C. Durée moyenne du chômage

Outre un niveau important de chômage et de faibles taux d'emploi des jeunes et des seniors, la France se caractérise par de longues durées de chômage.

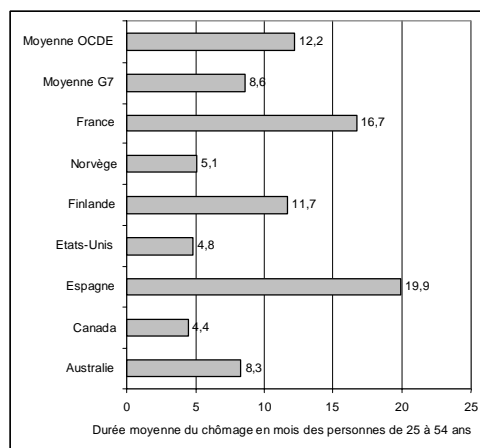
Le graphique suivant, illustrant la durée médiane du chômage en France en 2003 en fonction de l'âge et du niveau de formation⁴, apporte plusieurs enseignements :

- principales victimes des faibles performances en matière d'emploi, les jeunes et les seniors sont confrontés à un chômage de nature différente : de faible durée pour les jeunes, le chômage traduit alors des épisodes d'allers et retours entre l'emploi précaire et le non-emploi ; pour les seniors, le fort chômage de longue durée confirme la faible probabilité de revenir sur le marché du travail, a fortiori après 57 ans avec le dispositif de dispense de recherche d'emploi ;
- l'ancienneté dans le chômage est plus élevée pour les moins qualifiés, mais en seconde partie de carrière les diplômés du supérieur se trouvent dans une situation moins favorable que les titulaires de diplômes intermédiaires ;
- les durées de passage au chômage sont importantes pour les 25-44 ans (un chômeur de 40 ans environ a une durée médiane de chômage de 10 mois) et plus encore pour 45-54 ans.



Les comparaisons internationales confirment que la durée moyenne du chômage est longue en France pour les 25-54 ans, alors même que le taux d'emploi est satisfaisant pour ces tranches d'âge. Le graphique suivant, établi par l'OCDE sur des données 2003, en atteste.

⁴ Source : enquête emploi

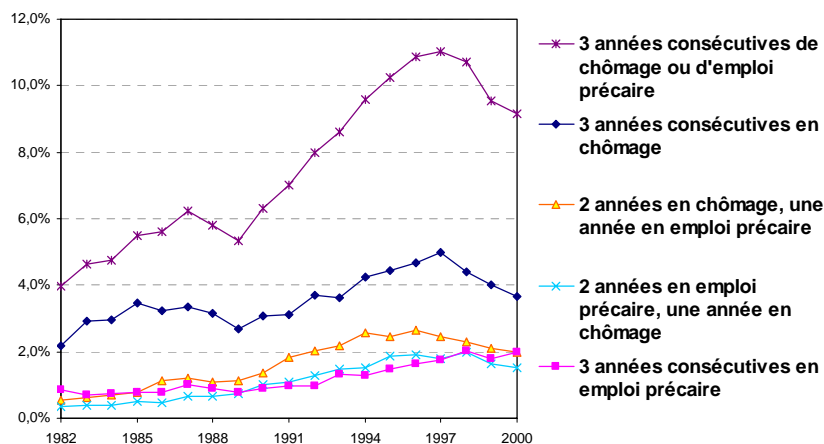


Source : OCDE, 2003

D. Des phénomènes d'exclusion du marché du travail

Les phénomènes de chômage et d'exclusion sociale sont étroitement liés : le chômage de longue durée et de masse est générateur d'exclusion, mais l'exclusion sociale est un « multiplicateur » de chômage notamment en raison de sa transmission intergénérationnelle et de sa concentration territoriale. De nombreuses études confirment que le chômage et l'exclusion se renforcent mutuellement, dans la dégradation de l'état de santé, dans la permanence des difficultés scolaires des enfants, dans l'essor de la délinquance, etc.

Part des personnes au chômage ou en emploi précaire trois années consécutives



Source : Insee, Enquêtes Emploi, Calculs Denis Fougère

Au-delà des constats précédents sur les difficultés d'accès de certaines catégories au marché du travail et de durée moyenne de chômage, la France se caractérise par une montée continue des personnes alternant chômage et contrats précaires. Le graphique précédent illustre ce phénomène en indiquant dans sa courbe supérieure l'évolution de la part de la population active occupée (hors fonction publique) ayant passé trois années consécutives en chômage ou en contrat précaire. Les courbes inférieures décomposent les différents cas de figure observés.

La France est également marquée par la persistance d'un chômage de personnes cumulant les difficultés défavorisant leur l'accès à l'emploi : difficultés matérielles et financières (garde d'enfants, accès aux transports, accès aux services bancaires), difficultés d'accès au logement, difficultés face à l'éducation et à la formation. Les phénomènes de ségrégation territoriale, qui commencent à être bien étudiés en France⁵, polarisent géographiquement ce cumul de difficultés et leur impact sur le chômage : en 1999, la part de non-diplômés chez les 15 ans et plus était de 33,1% dans les zones urbaines sensibles (17,7% en moyenne nationale) et la proportion de chômeurs dans ces zones était de 25,4%.

Parmi ces publics en difficulté, les populations étrangères ou d'origine étrangère sont les plus concernées : le taux de chômage des travailleurs étrangers est le double de celui des travailleurs de nationalité française, cette proportion passant au triple pour les Africains d'origine. Le changement de génération a peu d'impact en la matière, les jeunes Français d'origine maghrébine étant deux fois et demi plus souvent en chômage que les jeunes Français d'origine française, quel que soit leur niveau d'études. Or, si une grande partie de l'écart de salaire entre salariés de parents français et salariés de parents africains est expliquée par les différences de caractéristiques observables (niveau d'éducation, expérience de travail), ces caractéristiques sont incapables d'expliquer les écarts de fréquence d'accès à l'emploi⁶.

II. DES FLUX IMPORTANTS SUR LE MARCHE DU TRAVAIL DIRECTEMENT LIES A LA DYNAMIQUE DE CROISSANCE

L'analyse des causes du chômage ne peut être conduite sans s'intégrer dans une réflexion plus large, réconciliant les approches macro- et micro-économiques, sur les liens entre régime de croissance et flux d'emplois. De nombreux travaux empiriques français et internationaux sur le sujet valident l'approche schumpétérienne de la destruction créatrice : la dynamique de la croissance est liée au développement et à la disparition d'entreprises et elle se traduit par des mouvements d'emplois importants.

A. Une économie caractérisée par des flux d'emplois importants

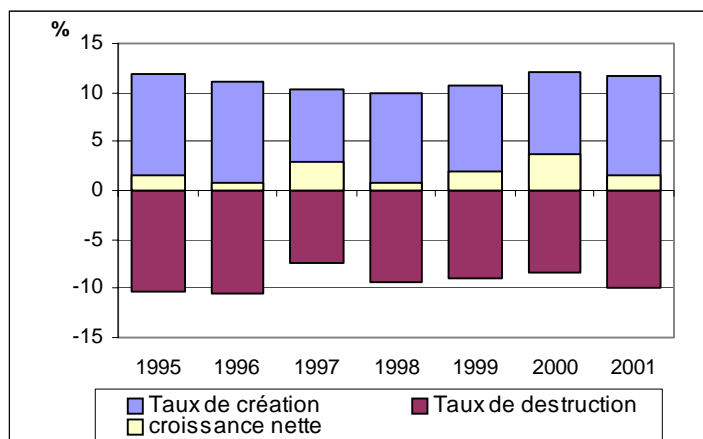
La connaissance de l'ampleur des flux d'emplois dans le fonctionnement courant de l'économie est récente. Elle a permis de réaliser à quel point les soldes nets de création ou de destruction d'emplois n'étaient que la « partie visible de l'iceberg »⁷.

⁵ Notamment Christophe Guilluy et Christophe Noyé, « Atlas des nouvelles fractures sociales en France : les classes moyennes oubliées et précarisées », éditions autrement, 2004 et Eric Maurin « Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social », Le Seuil, Coll. « La république des idées », 2004

⁶ R. Aeberhardt, D. Fougère, J. Pouget, R. Rathelot « Étude de la discrimination à l'encontre des enfants d'étrangers sur le marché du travail Français », non-publié, 2005.

⁷ Duhautois Richard (2005), « Les créations nettes d'emplois : la partie visible de l'iceberg », Insee première Mai 2005 http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ip1014.pdf

Taux annuels de créations et de destructions d'emplois entre 1994 et 2001



Source : Fichier BIC, Insee, Calculs R. Duhautois (2005)⁸

Sur la période 1970 à 2000, l'économie française a ainsi détruit chaque année 15% de ses postes de travail, en créant parallèlement 15,5%, soit un taux de croissance annuel de 0,5%⁹. En rapportant ces données au nombre de jours ouvrables, on peut estimer qu'en France et en moyenne, 30 000 personnes perdent leur emploi chaque jour (principalement par des fins de CDD) tandis que 10 000 emplois sont détruits. Parallèlement, chaque jour, 30 000 personnes trouvent un emploi et 10 000 emplois sont créés¹⁰.

Une étude complémentaire de l'Insee¹¹, mobilisant différentes sources de données¹², confirme ce constat, bien que les ordres de grandeur divergent : les flux bruts sont très importants, en particulier les flux de main d'œuvre. Ainsi, pour 100 personnes en emploi, environ 40 entrées dans l'emploi et autant de sorties sont observés chaque année. Mais, ces mouvements se concentrent sur seulement 20% des personnes qui sont dans un emploi une année donnée. Ces personnes connaissent en effet plusieurs entrées et sorties d'emploi au cours de la même année. A l'inverse, les 80% d'individus restants conservent le même emploi l'année suivante. Pour les flux d'emplois, les chiffres sont plus faibles, puisqu'une part importante des flux de main d'œuvre se fait sur des emplois existants. Ils restent cependant importants : pour 100 emplois, on observe à la fois 7 créations et 7 destructions en année moyenne¹³. Si on rapproche les flux de main d'œuvre et d'emplois, cela signifie que 33 des 40 mobilités annuelles se font sur des postes pérennes.

⁸ NB : taux d'augmentation = rapport entre les augmentations d'emplois du 31/12/n-1 au 31/12/n et la moyenne des effectifs à ces deux dates ; taux de diminution = rapport entre les diminutions d'emplois du 31/12/n-1 au 31/12/n et la moyenne des effectifs à ces deux dates.

⁹ P. Cahuc et A. Zylberberg, « Le chômage, Fatalité ou nécessité », Flammarion 2005, p 18.

¹⁰ Estimations réalisées à partir des données DMMO-EMMO, permettant de connaître les flux dans les entreprises.

¹¹ Barlet M., D. Blanchet, L. Crusson, P. Givord, C. Picart, R. Rathelot et P. Sillard (2004), « Flux de main-d'œuvre, flux d'emplois et internationalisation », *L'économie française*, édition 2007.

¹² Les flux de main d'œuvre et d'emplois sont mesurés à partir de plusieurs sources portant sur des entreprises ou sur des ménages, comme les déclarations mensuelles de mouvements de main d'œuvre (DMMO), l'enquête sur les mouvements de main d'œuvre (EMMO), les déclarations annuelles de données sociales (DADS) ou encore l'enquête Emploi.

¹³ Ces chiffres mesurent les mouvements d'emplois observés dans les entreprises pérennes ou résultant des créations ou destructions d'entreprises. Ces derniers, qui sont très difficiles à identifier à partir des données disponibles, ont fait l'objet d'un traitement spécifique dans l'étude, pour isoler, dans les flux observés, les flux réels des flux fictifs induits par les opérations de restructuration. Avant correction, le taux de création ou de destruction d'emplois est de 15%.

Les données de l'OCDE et les études économiques indiquent que la France ressemble sur ce point des flux d'emplois aux autres pays et qu'un processus de destruction- création de l'ordre de 15% des emplois par an est à l'œuvre.

S'agissant de la nature juridique des flux d'emplois en France, les éléments caractéristiques suivants peuvent être soulignés :

- environ 70% des entrées se font en CDD ;
- les fins de CDD représentent plus de 50% des sorties de l'emploi (56% fin 2004), les démissions près de 20%, les licenciements économiques environ 2% et les autres licenciements de l'ordre de 6%¹⁴.

B. Fondements économiques du dynamisme des entrées et sorties dans l'emploi : croissance, productivité et emploi

Les études économiques indiquent que ce processus de destruction créatrice est intimement lié à la productivité du facteur travail au sein des entreprises, les entreprises les plus productives étant à l'origine des créations nettes d'emplois, tandis que les moins productives tendent à détruire plus d'emplois qu'elles n'en créent.

Deux modes d'évolution du lien entre productivité et emploi sont concevables pour chacun des secteurs de l'économie :

- en inter-sectoriel, avec des secteurs moins productifs et en déclin, d'autres plus productifs et en croissance ;
- en intra-sectoriel, avec au sein même des secteurs, certaines entreprises accroissant leur productivité, d'autres se heurtant à plus de difficultés.

Or, il ressort des études économiques que la croissance de la productivité est principalement intra-sectorielle : ce sont surtout les entreprises efficaces au sein des secteurs qui font croître la productivité, même au sein des secteurs considérés comme en déclin.

Surtout, la croissance de la productivité du travail n'est pas l'ennemie de l'emploi. Dans leur étude¹⁵, Crépon et Duhautois montrent par exemple que pour les deux périodes sous revue :

- plus des 2/3 des entreprises qui font croître la productivité du travail le font en créant de l'emploi ;
- les entreprises les moins productives détruisent de l'emploi ou en créent moins que les entreprises les plus productives.

¹⁴ Les autres motifs de sorties sont les transferts d'entreprises (environ 6%), les fins de période d'essai (6%), les départs en retraite (3,5%) et les cas divers (décès, accidents) et indéterminés (3%)

¹⁵ Crépon B., R. Duhautois (2004), « Ralentissement de la productivité et réallocations d'emplois : deux régimes de croissance », *Economie et Statistique* n°367.

Ces études confirment l'existence d'un cycle de vie des entreprises qui implique une certaine rotation, les entreprises présentes depuis longtemps pouvant laisser progressivement leur place à des entreprises nouvelles plus productives. Les entreprises qui disparaissent sont, en général, les moins productives ; celles qui naissent et qui survivent après 5 ans sont les plus productives. C'est le cercle vertueux de la croissance, de l'innovation, de la recherche, cycle vertueux dont bénéficient directement les salariés.

SECONDE PARTIE
UNE REVUE DE LA LITTERATURE ECONOMIQUE
SUR LES CAUSES POSSIBLES DU CHOMAGE

Dans cette partie, on revient tout d'abord sur les différentes théories du chômage, et en particulier sur la notion du taux de chômage structurel. Les économistes distinguent deux composantes dans le taux de chômage, le chômage conjoncturel et le chômage structurel. Cette dernière composante, qui est la part du chômage qui persiste au-delà des fluctuations conjoncturelles, soulève un certain nombre de questions, notamment sur son importance et sur ses causes. Des estimations réalisées sur données françaises, il ressort que le taux de chômage structurel serait élevé : certains vont même jusqu'à le situer aujourd'hui entre 8% et 10%. En outre, le taux de chômage structurel aurait plusieurs causes : il dépendrait des institutions de nos marchés au sens large et des chocs macroéconomiques affectant nos économies.

Les déterminants identifiés sont plus précisément les institutions régissant le fonctionnement du marché du travail (l'indemnisation chômage, les mesures d'accompagnement des chômeurs, la législation sur la protection de l'emploi), le fonctionnement des marchés des biens et services (réglementation de la concurrence), le coût du travail au Smic, l'inadéquation des qualifications offertes et demandées, etc. Il convient de préciser que le taux de chômage structurel n'est pas incompressible. Il est possible de l'abaisser par la mise en place de réformes structurelles adéquates. En revanche, sans leur recours, il serait illusoire de croire que l'on pourrait abaisser durablement le taux de chômage effectif en dessous du taux de chômage structurel. L'apparition de tension inflationniste le ramènerait alors au niveau du taux de chômage structurel (section I).

Après ce court détour théorique, on rappelle les éléments permettant d'expliquer l'évolution du chômage en Europe, en distinguant les rôles respectifs joués par les chocs macroéconomiques et les institutions des marchés des biens et du travail. L'évolution du chômage en Europe se caractérise par une double hétérogénéité, dans le temps et d'un pays à l'autre. En effet, le taux de chômage a fortement augmenté en Europe au cours des dernières décennies, mais son évolution a été très différente dans les pays européens. Ainsi, alors que le taux de chômage s'est maintenu à un niveau élevé en France ou en Allemagne à partir des années quatre-vingt-dix, il a diminué en deçà de 5% en Irlande ou aux Pays-Bas. Les économistes s'accordent pour dire que la hausse massive du chômage européen à partir des années 1970 est liée à l'origine à la succession d'une série de chocs adverses d'ordre macro-économique, comme les chocs pétroliers, le ralentissement de la productivité globale des facteurs et les variations de taux d'intérêt réels. Ces chocs majeurs ont conduit à l'augmentation du taux de chômage des pays européens par déplacement de la courbe de demande de travail.

Plus précisément, les chocs macro-économiques observés ont creusé l'écart entre le niveau de salaire que pouvaient offrir les entreprises compte tenu des nouvelles conditions de production et le niveau de salaire négocié avec les travailleurs qui a continué à croître à son rythme antérieur. S'en est suivie une déformation du partage de la valeur ajoutée au profit des salariés d'une part et une augmentation du chômage d'autre part. Dans les années 1980, sous l'effet du chômage persistant, les négociations salariales se sont ajustées et les salaires réels ont ralenti, ce qui a contribué à rétablir le partage initial de la valeur ajoutée à la faveur du contre-choc pétrolier. Les effets des chocs adverses sur le taux de chômage ne sont donc théoriquement plus à l'œuvre à la fin

de cette décennie. En outre, les chocs macroéconomiques ne sont pas suffisants pour expliquer la divergence de résultats en matière de chômage entre les pays européens, dans la mesure où ils ont été d'ampleur similaire dans les différents pays.

De ce fait, les travaux en économie se sont orientés à partir des années quatre-vingt-dix vers le rôle joué par les institutions et par le fonctionnement du marché du travail et des autres marchés. Même si ce rôle est davantage controversé que celui des chocs, les institutions offrent des éléments explicatifs suffisants pour rendre compte des différences observées entre les taux de chômage d'un pays à l'autre. Elles auraient pu jouer un rôle important, en influençant directement le taux de chômage ou de manière indirecte en amplifiant ou au contraire en atténuant les effets des chocs macroéconomiques sur le taux de chômage (section II).

Enfin, on passe en revue différentes causes possibles du chômage en France. Y sont évoqués, tour à tour, le ralentissement de la croissance, la croissance de la population active, le progrès technique, la mondialisation, les marchés financiers, les dysfonctionnements des marchés du travail et des biens et la qualité des relations de travail au sein des entreprises. Il en ressort que *l'insuffisance de l'activité* n'est vraisemblablement pas le principal facteur responsable du taux élevé de chômage en France. Elle ne parvient à expliquer qu'une faible part du taux de chômage en France (de l'ordre de 1 point au maximum aujourd'hui). En outre, il apparaît que la *croissance de la population active* a peu d'effet sur l'emploi au-delà de son impact de très court terme. La thèse du *chômage technologique* est également démentie par la théorie et les données, tandis que la *mondialisation* et les délocalisations ne semblent avoir eu qu'un impact limité sur l'emploi industriel en France. De même, *les marchés financiers*, dont on déplore souvent le comportement court-termiste, n'empêcheraient pas les entreprises d'investir dans des projets de long terme et de créer des emplois.

En revanche, *les institutions* régissant le fonctionnement des marchés du travail et des biens ont pu jouer un rôle important. Ainsi, la réduction du coût du travail au niveau du Smic, qui est passée par l'instauration d'allègements de charges sociales sur les bas salaires dans les années quatre-vingt-dix (avant la RTT), aurait permis de créer autour de 300 000 emplois. Par ailleurs, l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emplois jouerait un rôle primordial dans leur retour vers l'emploi, notamment dans les systèmes d'indemnisation généreux. La législation de la protection de l'emploi n'aurait, de son côté, pas d'impact évident sur le taux de chômage. Une protection de l'emploi plus rigoureuse pourrait cependant allonger, pour une partie de la population, la durée du chômage et diminuer les taux d'emploi, en particulier des jeunes et des seniors. Enfin, le mode de fonctionnement du marché des biens et services peut influencer le taux de chômage. D'une part, les réglementations limitant la concurrence dans certains secteurs auraient des effets défavorables pour l'emploi. D'autre part, les défaillances des marchés du logement et des transports pourraient pénaliser l'accès à l'emploi en contribuant au processus de ségrégation territoriale. Par ailleurs, *la qualité des relations sociales dans l'entreprise* pourrait également avoir une responsabilité importante dans la persistance d'un chômage de masse en France. En effet, les pays où le chômage a le plus augmenté depuis trente ans sont aussi ceux où les relations de travail seraient les plus mauvaises (section III).

I. UN RETOUR RAPIDE SUR LES DIFFERENTES THEORIES DU CHOMAGE

Les deux grandes représentations polaires de la macroéconomie ne donnent qu'une vision limitée des déterminants du chômage. Les développements théoriques du marché du travail à partir des années quatre-vingt-dix ont considérablement enrichi notre connaissance des causes du chômage.

A. Le débat sur la nature du chômage oppose traditionnellement les économistes keynésiens aux économistes classiques

Le débat sur la nature du chômage oppose de longue date ceux pour qui l'insuffisance de la demande est la source principale du chômage à ceux pour qui les contraintes d'offre (rigidité du salaire réel, rentabilité du capital insuffisante) sont les facteurs essentiels. Les premiers considèrent que le chômage est de nature keynésienne, tandis que les seconds pensent qu'il est de nature classique.

La théorie du déséquilibre¹⁶ est utile pour bien comprendre la nature de cette controverse. Elle repose sur l'hypothèse de rigidité des prix en courte période. Comme les prix ne s'ajustent pas assez vite pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande de biens et service, l'ajustement se fait par les quantités et non par les prix. Il en résulte des déséquilibres sur les marchés des biens et du travail. Ainsi, le chômage keynésien est celui qui est associé à l'insuffisance de la demande : les entreprises seraient disposées à produire plus et à embaucher davantage, mais ne le font pas du fait de l'insuffisance de débouchés pour leurs produits. A l'inverse, le chômage classique est celui qui est associé à une insuffisance de l'offre de biens et services. Dans cette situation, les entreprises limitent leur production et leur embauche, non pas parce que la demande qui leur est adressée est insuffisante, mais parce que le salaire réel est trop élevé ou parce que les équipements productifs sont insuffisants.

Derrière ce débat théorique sur la nature du chômage se cache celui plus *pratico pratique* sur le choix des instruments de politique de lutte contre le chômage. Selon le diagnostic posé sur la cause principale du chômage, les solutions proposées sont différentes : elles résident dans les politiques de soutien de la demande lorsque le chômage est keynésien et dans les politiques de flexibilisation du salaire réel (désindexation des salaires, etc.) et d'allègements des coûts de production lorsque le chômage est classique.

B. Les développements théoriques récents du marché du travail ont enrichi notablement notre connaissance des causes du chômage

Ces deux grandes représentations polaires du marché du travail s'opposent moins fortement qu'elles se complètent. La vision keynésienne est pertinente sur courte période, tandis que la vision classique est celle prévalant sur longue période. En d'autres termes, l'évolution du chômage est déterminée par l'évolution de la demande agrégée à court terme, tandis qu'à long terme le taux de chômage converge vers un niveau d'équilibre, qui s'établit en l'absence de chocs macroéconomiques. Il est lié à tout ce qui éloigne le marché du travail de la flexibilité parfaite.

¹⁶ E. Malinvaud (1983), « Essais sur la théorie du chômage », Calman-Lévy et J.P. Bénassy (1984), « Macroéconomie et théorie du déséquilibre », Dunod.

Les développements théoriques récents du marché du travail ont enrichi considérablement l'analyse des déterminants du taux de chômage d'équilibre. Dans ce nouveau cadre d'analyse, les structures ou les institutions du marché du travail jouent un rôle primordial (système d'assurance chômage, service public de l'emploi, etc.). Pour cette raison, on le désigne souvent sous le nom de taux de chômage structurel.

Il convient tout de suite de souligner, pour éviter tout malentendu, que ce terme de « taux de chômage structurel » ne signifie pas que c'est un taux de chômage en deçà duquel il n'est jamais possible de passer, mais plutôt que c'est le taux en deçà duquel on ne peut passer durablement sans spirale inflationniste dans les conditions actuelles, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail et de ses institutions.

1) La détermination du taux de chômage d'équilibre

Il y a une grande diversité parmi les travaux qui tentent d'évaluer le taux de chômage d'équilibre. On peut distinguer schématiquement les approches statistiques des approches économiques. A la différence des premières, les secondes reposent sur une modélisation explicite des comportements des agents économiques, qui permet d'identifier les facteurs explicatifs du chômage d'équilibre¹⁷.

Il existe une difficulté intrinsèque à estimer le NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment) (cf. ci-dessous). On ne peut en effet l'identifier qu'en observant concomitamment l'évolution de l'emploi, du chômage, des prix et des salaires pendant plusieurs années. Or, quelle que soit la période retenue, il y a toujours un choc macroéconomique ou une réforme affectant le marché du travail qui est susceptible de modifier le taux de chômage d'équilibre. L'économètre est donc, en quelque sorte, toujours en train de courir après une grandeur qui évolue constamment.

(a) L'approche empirique : le NAIRU et le TV NAIRU

L'approche originelle est celle qui consiste à mesurer le taux de chômage d'équilibre à partir de la courbe de Phillips. Dans sa version initiale (Phillips, 1958)¹⁸, cette relation empirique relie négativement le taux d'inflation au taux de chômage : un taux de chômage faible se traduit par une inflation forte, tandis qu'un taux de chômage élevé est associé à une inflation faible. Elle traduit ainsi l'idée d'un dilemme entre le chômage et l'inflation : une économie peut faire le choix d'un taux de chômage faible mais à condition de tolérer une forte inflation ; elle peut aussi choisir de garantir la stabilité des prix mais au prix d'un taux de chômage élevé. La première mesure du taux de chômage d'équilibre est dérivée de cette courbe : c'est le taux de chômage pour lequel les prix sont stables.

A la fin des années soixante, Friedmann et Phelps remettent en cause l'existence d'un arbitrage entre inflation et chômage. En prenant en compte la manière dont les anticipations d'inflation se forment, ils montrent qu'il n'existe plus d'arbitrage à long terme, tandis qu'à court terme il existe un arbitrage mais entre la variation du taux d'inflation (et non le taux d'inflation) et le taux de chômage. Un taux de chômage élevé entraîne une baisse de l'inflation (i.e. une

¹⁷ Pour une présentation plus complète de ces méthodes, voir la publication de L'horty Y. (2005), « Chômage structurel : de la théorie aux données », Travail et Emploi, DARES, n°101, janvier-mars.

¹⁸ Phillips A. (1958), « The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the united kingdom, 1861-1957 », *Economica*, vol. 25, n°2, pages 283-99.

décélération des prix), tandis qu'un taux de chômage faible implique une hausse du taux d'inflation (i.e. une accélération des prix). Dans ce nouveau cadre (« courbe de Phillips augmentée des anticipations »), le taux de chômage d'équilibre est celui n'accéléralant pas l'inflation. Il est appelé NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment). Il dépend notamment de la croissance de la productivité du travail, de la variation de la fiscalité, de paramètres qui peuvent affecter la rentabilité désirée par les entreprises (comme les taux d'intérêt) et de la sensibilité de la croissance des salaires réels au taux de chômage.

Par la suite (années quatre-vingts), la question de l'existence d'un arbitrage entre inflation et chômage à court terme opposera la nouvelle école classique (Lucas, 1981)¹⁹ aux nouveaux keynésiens. Très récemment, ces travaux se sont développés autour du concept de TV NAIRU (Time Varying NAIRU) afin de mieux prendre en compte la montée du chômage depuis le milieu des années soixante-dix. L'idée centrale est de considérer le NAIRU comme un paramètre variant dans le temps. Il est ensuite estimé par des techniques statistiques de filtrage, comme le filtre de Kalman.

Dans cette lignée de travaux, on peut évoquer les estimations du NAIRU de l'OFCE (cf. Heyer, Le Bihan et Lerais, 2000 et Heyer et Timbeau, 2002)^{20,21} ou encore celles du TV NAIRU de la Banque de France (Irac, 1999)²², de l'OCDE (Richardson et al., 2000)²³ et du FMI (Boone et al., 2001)²⁴.

(b) L'approche structurelle : du modèle WS-PS au modèle d'appariement

Les méthodes statistiques n'explicitent pas précisément les déterminants du NAIRU. Elles ne permettent donc pas d'étudier l'effet sur le NAIRU de politiques structurelles affectant les marchés du travail ou des biens (taux de syndicalisation, degré de centralisation des négociations, indemnisation du chômage, protection de l'emploi, degré de réglementation du marché des biens, etc.). Pour cela, on doit recourir aux méthodes structurelles qui reposent sur une modélisation explicite des comportements des entreprises et des salariés sur le marché du travail.

Beaucoup d'entre elles s'appuient sur le modèle WS-PS (Wage Setting-Price Setting), développé dans les années quatre-vingt-dix par Layard, Nickell et Jackman (1991)²⁵. Dans ce type de modèle, les entreprises et les syndicats peuvent choisir de négocier à la fois sur le salaire et l'emploi (modèle de « contrats optimaux ») ou seulement sur le salaire, les entreprises déterminant alors unilatéralement le niveau de l'emploi (modèle de « droit à gérer »). L'équilibre atteint n'est pas l'équilibre concurrentiel : le salaire réel est supérieur à celui qui garantirait le plein emploi et l'emploi y est inférieur^{26, 27}. On peut montrer que le chômage d'équilibre, issu de la négociation,

¹⁹ Lucas R. (1981), « Studies in business cycle theory », MIT press.

²⁰ Heyer E., Le Bihan H, Lerais F.(2000), « Relation de Phillips, boucle prix-salaire : une estimation par la méthode de Johansen », Economie et prévision, n°146, octobre-décembre.

²¹ Heyer E., Timbeauc X. (2002), « Le chômage structurel à 5% en France », revue de l'OFCE, janvier.

²² Irac D. (1999), « Estimation of time-varying NAIRU for France », Banque de France, novembre.

²³ Richardson P., Boone L., Giorio C., Meacci M., Rae D., Turner D. (2000), « Concept, policy-use and measurement of structural unemployment : estimating a time varying NAIRU across 21 OECD countries », OECD working paper, n°250, juin.

²⁴ Boone L., Julliard M., Laxton D., N'Diaye P. (2001), « How well do alternative time-varying parameter models of the NAIRU help policymakers forecast unemployment and inflation in the OECD countries », IMF working paper, février.

²⁵ Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991), « Unemployment: macroeconomic performance and the labor market », Oxford University Press, Oxford.

²⁶ Les modèles de « droit à gérer » et de « contrats optimaux » décrivent la formation des salaires lorsqu'ils résultent de négociations entre les représentants des salariés et des employeurs. Ces modèles décrivent un fonctionnement du marché

dépend fortement du taux de syndicalisation et du degré de centralisation des négociations. Il dépend aussi du niveau du revenu de remplacement et de la structure du marché des biens et services.

Dans cette famille de travaux, on peut évoquer les estimations du taux de chômage d'équilibre basées sur un modèle WS-PS menées à la direction de la prévision (L'Horty et Sobczak, 1997 ; Cotis, Méary et Sobczak, 1998)^{28,29} et à l'Insee (Bonnet et Mahfouz, 1996)³⁰. On peut également mentionner les travaux de L'Horty et Rault (2003)³¹.

Dans son étude sur le plein emploi, Pisani-Ferry (2000)³² recense les estimations alors disponibles du taux de chômage structurel. Malgré la variété des méthodes, la majorité d'entre elles semblent converger dans une fourchette assez étroite allant de 8 à 10%. Il est difficile de dire si cette fourchette a évolué au cours des années récentes, mais dans la mesure où la baisse du taux de chômage bien en deçà de 10 % ne s'est accompagnée d'aucune tension salariale en dépit de la hausse des prix du pétrole, il est manifeste que le haut de cette fourchette était par trop pessimiste.

Une autre catégorie de modèles rassemble les modèles de flux sur le marché du travail dits modèles d'appariement, développés à la fin des années quatre-vingt-dix notamment par Pissarides (2000)³³. Ces modèles étudient les conditions de l'appariement entre une offre et une demande de travail. En prenant en compte les flux de travailleurs sur le marché du travail, ils permettent d'expliquer la coexistence d'un chômage élevé (travailleurs sans emplois) et de difficultés de recrutement dans certains secteurs d'activité (emplois vacants). Ils enrichissent notablement l'analyse des déterminants du chômage, en ajoutant aux facteurs traditionnels de nouveaux facteurs structurels comme la protection de l'emploi ou les mesures d'accompagnement des chômeurs. Ils constituent le cadre de référence des analyses contemporaines du marché du travail.

du travail qui s'écarte de la concurrence parfaite, dans lequel le salaire d'équilibre serait déterminé par la confrontation des offres et demandes. Le salaire, qui est alors l'aboutissement d'une négociation entre les parties, est fonction du pouvoir de chacune des parties. Il est important de souligner que ces modèles ne tiennent pas compte de la problématique particulière des salaires administrés, et donc du Smic.

²⁷ Dans les modèles de « droit à gérer » de l'entreprise, le salaire fait l'objet d'une négociation entre le syndicat et l'entreprise, tandis que, une fois le salaire fixé, l'emploi est déterminé librement par l'entreprise. L'équilibre se situe (dans le plan salaire-emploi) au point de tangence des courbes d'iso-utilité du syndicat et de la courbe de demande de travail de l'entreprise. Il se caractérise par un niveau de salaire plus élevé que dans le cas concurrentiel et par un niveau d'emploi plus faible. Dans les modèles de « contrats optimaux », l'entreprise et le syndicat négocient à la fois sur le salaire et l'emploi. Les contrats optimaux sont les points de tangence des courbes d'iso-utilité du syndicat et d'iso-profit des entreprises (dans le plan salaire-emploi). L'équilibre concurrentiel en fait partie. Ils sont appelés ainsi car ils sont optimaux au sens de Pareto, en ce sens qu'à partir de ces points, il n'est pas possible d'augmenter simultanément le profit de l'entreprise et l'utilité du syndicat. Le contrat choisi dépend du poids du syndicat dans la négociation : plus ce poids est faible, plus le contrat choisi est proche de l'équilibre concurrentiel ; à l'inverse, plus le poids est fort, plus il en est éloigné. Comme on peut s'y attendre, l'emploi dans le modèle de « contrat optimal » est toujours plus important que dans le modèle de « droit à gérer », mais moindre que dans le cas concurrentiel.

²⁸ L'Horty Y., Sobczak N. (1997), « Les déterminants du chômage d'équilibre : estimation du modèle WS-PS », *Economie et Prévision*, n°127.

²⁹ Cotis J-P, Méary R., Sobczak N. (1998), « Le chômage d'équilibre en France : une évaluation », *Revue économique*, vol. 49, n°9, pages 921-935.

³⁰ Bonnet X., Mahfouz S. (1996), « The influence of different specifications of wages prices spirals on the measure of the NAIRU : the case of France », Document de travail de la direction des études et synthèses économiques, INSEE, G9611.

³¹ L'Horty Y., Rault C. (2003), « Les causes du chômage en France : une ré-estimation du modèle WS-PS », *Revue économique*, vol. 54, n°2, mars.

³² Pisani-Ferry J. (2000), « Plein emploi », rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française.

³³ Pissarides C. (2000), « Equilibrium unemployment theory », second edition, Cambridge, MA : MIT Press.

2) *Le chômage d'équilibre est un concept théoriquement pertinent pour identifier les composantes conjoncturelle et structurelle du chômage, mais difficilement applicable en pratique*

(a) Un concept théoriquement pertinent

La mesure du taux de chômage d'équilibre est une question essentielle pour la conduite de la politique économique. Il délimite, en effet, la place des politiques macroéconomiques dans la lutte contre le chômage. Pour citer J. Pisani-Ferry (*op. cit.*), le taux de chômage d'équilibre est un indicateur entre le domaine d'efficacité des politiques macroéconomiques prises isolément et celui dans lequel elles doivent aller de pair avec des politiques structurelles. Pour illustrer ce propos, si le taux de chômage de l'économie est de 9%, cela signifie que le rôle de la politique macroéconomique sera majeur dans le cas où le taux de chômage d'équilibre est à 5% (cf. l'évaluation obtenue par Heyer et Timbeau, *op. cit.*), mais seulement mineur avec un taux de chômage d'équilibre estimé à 8% (évaluation moyenne généralement retenue).

Dans un contexte économique où le chômage était proche de son niveau structurel en 2000, Pisani-Ferry (*op. cit.*) soulignait que « ramener le chômage en dessous de 10% demandait essentiellement de restaurer un pilotage macroéconomique adroit, et de stimuler la demande de travail [quand le taux de chômage avoisinait 12,5%] ; pour passer de 10% à 5%, il faudra aussi faire appel aux politiques structurelles ». En effet, deux ans auparavant, en 1998, lorsque le taux de chômage avoisinait 12,5%, il existait une marge de manœuvre pour une relance par la demande, de l'ordre de 3,5 points de baisse de chômage, avant que la croissance ne se heurtât à l'inflation. Blanchard et Fitoussi (1998)³⁴ recommandaient alors de combiner des politiques de demande et des politiques structurelles. Ces dernières n'avaient pas vocation à relancer l'activité et l'emploi à court terme (les effets ne se manifestant qu'à long terme), mais à permettre à la croissance de la production et de l'emploi de persister sans tension inflationniste. En 2000, la marge de manœuvre (de 3,5%) disparue, la politique de lutte contre le chômage devenait plus complexe encore, parce qu'elle nécessitait de s'interroger sérieusement sur les réformes structurelles à mettre en œuvre à l'aune de leur efficacité. C'est le message du rapport de Pisani-Ferry, qui offre un programme détaillé de réformes structurelles visant notamment à encourager à la fois l'offre et à la demande de travail.

(b) Un concept difficilement applicable en pratique

L'utilisation du taux de chômage structurel comme outil de pilotage macroéconomique est cependant controversée. Malinvaud, dans son commentaire sur le rapport de Pisani-Ferry (*op. cit.*), précise qu'il est illusoire de vouloir déterminer le niveau du taux de chômage structurel en raison de la complexité des structures qui caractérisent nos marchés du travail et des biens et services : « Tous ceux qui ont travaillé de près sur les politiques structurelles en faveur de l'emploi savent qu'il est difficile d'obtenir une évaluation objective des effets à attendre de chacun des changements structurels auxquels on peut penser, même quand ce changement est simple. Comment dès lors pourrait-il exister une mesure fiable, reposant seulement sur quelques uns de nos indicateurs familiers, qui ferait pour nous automatiquement la synthèse des multiples caractéristiques de nos structures et qui donnerait à cette synthèse la forme du taux de chômage structurel marquant la frontière dont il a été question ci-dessus ? ». Sans recourir au taux de chômage structurel, il insiste sur l'importance du rôle des politiques structurelles dans la résorption

³⁴ Blanchard O. et Fitoussi J-P. (1998), « Croissance et chômage », rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française.

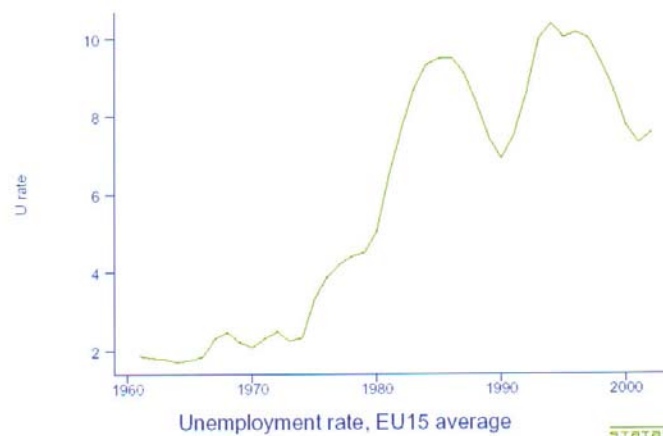
du chômage : « Je crois que les tentatives pour savoir si le taux de chômage structurel français est aujourd'hui de 10% ou 5% sont vaines. En revanche, ce que nous comprenons des mécanismes économiques, de l'histoire économique et de la situation économique actuelle nous incite à penser qu'il serait très risqué de parier que seules des politiques macroéconomiques, sans l'assistance d'aucune politique structurelle, suffiraient à faire baisser notre taux de chômage jusqu'à 5% durant cette décennie et à le maintenir à ce niveau durant la décennie suivante ».

Les recommandations de Pisani-Ferry et de Malinvaud se rejoignent *in fine*, même si elles reposent sur des indicateurs *a priori* différents. Pisani-Ferry lui-même ne s'appuie pas complètement sur le niveau du taux de chômage structurel. Il discute les facteurs structurels de sous ou de sur estimation du chômage d'une part (baisse de la part des jeunes dans la population active au cours des années quatre-vingt-dix, baisse des taux d'intérêt réels à long terme depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les allègements de cotisations sociales, la dégradation des termes de l'échange en 1999-2000, etc.), et propose une analyse complémentaire s'appuyant sur l'examen de la conjoncture récente d'autre part (existence de difficultés de recrutement, évolutions des prix et des salaires, chômage par niveau de qualification, etc.). Du fait de son caractère inobservable, le taux de chômage structurel, bien que théoriquement justifié, n'apparaît donc pas, en pratique, un indicateur suffisant pour juger de l'état d'une économie et des politiques adéquates.

II. UNE ANALYSE HISTORIQUE DU CHOMAGE EN EUROPE SUR TRENTE ANS

La hausse du taux de chômage en France comme en Europe a eu lieu essentiellement sur une décennie, du milieu des années soixante-dix au milieu des années quatre-vingts. Depuis cette date, le taux de chômage se maintient à un niveau élevé en Europe, même s'il connaît de fortes fluctuations conjoncturelles. Il cache également d'importantes disparités entre pays européens, qui se sont accentuées au cours des années quatre vingt dix (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Taux de chômage moyen dans les quinze pays de l'Union Européenne



Source : O. Blanchard (2003), « Peut-on éliminer le chômage en Europe ? »

Du début des années soixante-dix au milieu des années quatre-vingt, les causes de la montée du chômage en Europe sont largement consensuelles. De façon simplifiée, les salaires réels ne se seraient pas adaptés suffisamment rapidement aux chocs d'offre défavorables, comme le ralentissement du rythme de croissance de la productivité et les chocs pétroliers, entraînant une diminution de l'emploi et une hausse du chômage. La hausse des taux d'intérêt réels au début des

années quatre-vingt, combinée à la hausse des coûts salariaux, auraient ralenti durablement l'accumulation du capital et la croissance de l'emploi. En revanche, les causes du maintien du chômage à un niveau élevé depuis le début des années quatre-vingt-dix font l'objet de vives discussions. Certains voient le niveau élevé du chômage comme la conséquence d'un déficit de la demande, tandis que d'autres pensent qu'il reflète les dysfonctionnements des institutions du marché du travail.

A. La liste des chocs macroéconomiques ayant affecté les économies européennes

Depuis le début des années soixante-dix, les pays européens ont été touchés par une série de chocs défavorables. Ils ont eu un impact à la fois sur la composante cyclique du chômage et sur sa composante structurelle. Parmi les chocs dont les effets ont été les plus visibles sur le chômage figurent les deux chocs pétroliers au milieu et à la fin des années soixante-dix, la hausse des taux d'intérêt réels dans les années soixante-dix, et les forts ralentissements de la productivité dès le milieu des années soixante-dix. Ce dernier choc est endogène, à la différence des deux premiers. Deux autres chocs, endogènes, pourraient également avoir affecté les économies, mais il y a moins d'accords sur leur importance (O. Blanchard, 2000³⁵).

1) Les chocs macroéconomiques exogènes

Selon O. Blanchard (*op. cit.*), il est clair que l'augmentation du prix du pétrole dans les années soixante-dix et les variations de taux d'intérêt réels, bas dans les années soixante-dix, élevés depuis (années quatre-vingt et première partie des années quatre-vingt-dix), ont joué un rôle important dans l'augmentation initiale du taux de chômage (voir graphiques en annexe 1).

2) Les chocs macroéconomiques endogènes

(a) Le ralentissement de la croissance de la productivité

Mais, le choc qui semblerait aujourd'hui le plus important est le ralentissement du taux de croissance de la productivité totale des facteurs, à partir du milieu des années soixante-dix, à la fin des « trente glorieuses ». Le taux de croissance de la productivité totale des facteurs est passé de 5% dans les années cinquante à soixante à 2% en moyenne annuelle à la fin des années soixante-dix. Cela reflèterait un ralentissement des progrès technologiques, lié notamment à la fin du rattrapage technologique sur les Etats-Unis après guerre (voir graphiques en annexe 1).

(b) Une intensification de la « turbulence économique » ? Un choc de demande de travail ?

D'autres chocs sont également souvent évoqués pour expliquer la hausse du chômage, mais ils ne sont pas unanimement acceptés.

³⁵ Voir le commentaire de O. Blanchard dans les rapports de J-P. Fitoussi / O. Passet et J. Freyssinet (2000), « Réduction du chômage : les réussites en Europe », rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française. Cette partie en reprend les principaux éléments.

Pour certains, il y aurait eu une *augmentation de la « turbulence économique »*, suite à la dérégulation des marchés et à la mondialisation. Elle aurait rendu les structures du marché du travail, en particulier les systèmes de protection de l'emploi et d'assurance chômage, inadaptées, ce qui aurait fait monter le chômage. En effet, les institutions (forte protection de l'emploi et allocations chômage généreuses) auraient freiné le mouvement nécessaire de réallocation de main d'œuvre lorsque les « turbulences » se seraient intensifiées. Ainsi les institutions seraient responsables de la montée du chômage, quand bien même elles seraient restées les mêmes sur la période.

La thèse défendue récemment par A. Landier et D. Thesmar³⁶ va dans ce sens. Les auteurs partent du constat que les entreprises sont aujourd'hui plus volatiles : leur chiffre d'affaires et leurs emplois sont devenus plus incertains. Ainsi, pour la France, la probabilité de perdre son emploi, pour un salarié moyen, a augmenté d'environ 30% entre les années 1980 et les années 1990 (E. Maurin et P. Givord, 2004³⁷). Selon eux, les réformes du marché financier auraient favorisé la montée de l'incertitude sur les marchés des biens et des services et du travail. Deux effets seraient théoriquement à l'œuvre : le premier est direct et le second indirect. Selon le premier effet, la libéralisation financière encouragerait les entreprises à adopter des stratégies plus risquées s'accompagnant de profits plus élevés en moyenne car les investisseurs, plus professionnels et mieux diversifiés, accepteraient de les financer. Par un effet de diffusion, les entreprises non cotées seraient à leur tour touchées (second effet). En effet, le surcroît de risque supporté par les entreprises cotées leur permettrait de gagner des parts de marché et d'élever leurs profits au détriment des entreprises non cotées, lesquelles devraient alors choisir une prise de risque plus importante pour restaurer leurs profits. Au total, A. Landier et D. Thesmar établissent que la libéralisation financière accroîtrait en théorie le risque supporté par l'ensemble des entreprises, cotées ou non, mais à des degrés divers, et ce d'autant plus que la concurrence sur le marché des produits serait vive.

Les résultats théoriques de leur modèle sont confirmés empiriquement. Les auteurs étudient l'impact différentiel des réformes financières des années quatre-vingts entre les entreprises cotées et les entreprises non cotées en utilisant ces dernières comme groupe de contrôle. A partir d'un échantillon constitué de 1 420 entreprises françaises sur la période 1984-1999, ils trouvent, conformément aux prédictions théoriques, que le risque augmente davantage pour les entreprises cotées que pour les entreprises non cotées après la libéralisation financière d'une part et que ce surcroît de risque est plus élevé lorsque les marchés des produits sur lesquels opèrent les entreprises sont davantage concurrentiels³⁸. Ils en concluent que la libéralisation financière, si elle ne constitue pas la cause exclusive de la montée de l'incertitude sur les marchés, n'en demeure pas moins une cause essentielle.

³⁶ A. Landier et D. Thesmar (2007), « Le grand méchant marché : décryptage d'un fantasme français », Flammarion.

³⁷ E. Maurin et P. Givord (2004), « Changes in job security and their causes : an empirical analysis on France, 1982-2002 », *European Economic Review*.

³⁸ D. Thesmar et M. Thoenig (article cité) proposent deux types de tests empiriques. Le premier test, direct, s'appuie sur la volatilité de la croissance des ventes, calculée au niveau des entreprises pour deux sous périodes (avant et après 1990). Les auteurs établissent que l'écart-type de la croissance des ventes augmente davantage après les réformes financières pour les entreprises cotées que pour les entreprises non cotées. Le test est cependant imparfait car il repose sur une variable mesurée avec erreurs : les variances sont calculées à partir d'une dizaine de points seulement par sous période. Un second test, indirect, est donc proposé par les auteurs. Il s'appuie sur l'élasticité, calculée en pourcentage, des ventes mesurées au niveau de l'entreprise aux ventes agrégées au niveau de l'industrie. D'un point de vue théorique, ils établissent que cette élasticité doit augmenter davantage après la libéralisation financière pour les entreprises cotées que pour les entreprises non cotées et qu'elle doit diminuer pour les entreprises non cotées. Les auteurs trouvent que ces deux résultats sont confirmés par les données.

L'augmentation des « turbulences économiques » ne semble cependant pas être entièrement validée par les données empiriques. On n'observe, par exemple, aucune augmentation des flux d'emplois sur le passé.

Pour d'autres, il y aurait eu *un choc de demande de travail*, qui aurait conduit à une rationalisation accrue des effectifs. Pour un même niveau de production, les entreprises auraient réduit leurs besoins en emplois. Cette rationalisation pourrait trouver son origine dans un changement de rapport de force entre les syndicats et les entreprises. Elle permettrait d'expliquer l'augmentation simultanée du chômage, de la part des profits et des revenus du capital dans la valeur ajoutée observée depuis le milieu des années quatre-vingts. Cette thèse, mise en avant par O. Blanchard (*op. cit.*), ne fait pas non plus l'unanimité.

B. La montée initiale du chômage européen entre le milieu des années soixante-dix et le milieu des années quatre-vingt s'expliquerait par les chocs d'offre défavorables des années soixante-dix.

Les économistes s'accordent généralement pour expliquer la montée initiale du chômage entre le milieu des années soixante-dix et le milieu des années quatre-vingt par l'existence de rigidités, réelles ou nominales, dans l'ajustement des salaires³⁹. Une bonne partie de l'augmentation du chômage sur cette période serait due aux demandes d'augmentation de salaire des travailleurs trop élevées, qui n'auraient pas intégré le ralentissement de la croissance de la productivité totale des facteurs. Dans un climat économique confus, les salariés auraient, en effet, continué de négocier avec les entreprises sur la base de la croissance plus vigoureuse observée précédemment. Dans beaucoup de pays européens, ils auraient en outre bénéficié d'une indexation stricte sur les prix de détail qui a protégé leur pouvoir d'achat des effets des chocs pétroliers, parfois grâce à des mécanismes institutionnalisés (comme le SMIC en France ou la scala mobile en Italie).

Les rigidités salariales trouvent des fondements microéconomiques dans les modèles de « contrats implicites » et de « menu costs » (cf. encadré 1). Quelle qu'en soit la cause, l'existence d'une rigidité, plus ou moins forte, peut rendre compte de la hausse différenciée du chômage entre les pays européens. Une moindre hausse du chômage peut ainsi résulter d'une rigidité réelle plus faible des salaires ou d'une rigidité nominale plus forte.

³⁹ Les rigidités réelles se caractérisent par un ajustement lent de la croissance du salaire réel à la croissance de la productivité du travail et au taux de chômage, tandis que les rigidités nominales se traduisent par un ajustement lent de la croissance du salaire nominal au taux d'inflation.

Encadré 1 : Les fondements micro-économiques des rigidités salariales

La rigidité des salaires résulte d'un comportement d'assurance de la part des salariés dans les modèles de « contrats implicites » et du caractère préférable, pour les entreprises et les salariés, de l'absence de renégociation du salaire dans les modèles de « menu costs » (coûts de menu) (cf. P. Artus et P. A. Muët (1995), « Théories du chômage », Economica). Plus précisément,

- Les modèles de « contrats implicites » :

Les modèles de contrats implicites expliquent la coexistence d'un sous emploi involontaire avec une certaine rigidité du salaire réel (Azariadis, 1975 ; Baily, 1974 et Gordon, 1974). La rigidité salariale trouve son origine dans la forte aversion pour le risque des salariés, qui préfèrent s'assurer auprès de leur entreprise contre les variations de leur revenu lorsque la conjoncture est incertaine. Les salariés et les entreprises signent des contrats optimaux de travail, qui stipulent le salaire reçu et la quantité de travail fournie par le salarié dans chacune des situations conjoncturelles possibles. Les contrats implicites avec asymétrie d'information, où seules les entreprises peuvent observer l'état de l'économie et où les contrats dépendent de l'emploi, variable observée par tous révélant l'état de l'économie aux salariés, conduisent à un revenu net (salaire diminué de la désutilité du travail) indépendant de la conjoncture. Ils peuvent cependant entraîner du chômage en cas de récession. En effet, les entreprises, dotées d'un avantage informationnel, peuvent avoir intérêt à ne pas révéler le véritable état de l'économie, en exagérant la baisse de l'emploi pour baisser les salaires (problème d'aléa moral), ce qui peut aboutir à des contrats inefficaces en termes d'emploi.

- Les modèles de « menu costs » appliqué au marché du travail :

Cette théorie s'applique pour la fixation de n'importe quel prix par un agent disposant d'un certain pouvoir de monopole. Appliquée au marché du travail, elle permet d'expliquer la rigidité du salaire à court terme. En effet, elle montre que le syndicat préférera, en cas de récession, maintenir le salaire antérieur que de l'ajuster au niveau, plus faible, du nouvel équilibre. Il en résulte alors une perte d'emplois substantielle. Ce résultat se comprend de la façon suivante. Dans les modèles de « menu costs », le syndicat choisit le niveau de salaire réel qui maximise son utilité sous la contrainte de la demande de travail des entreprises (supposée connue du syndicat). L'utilité du syndicat croît avec l'emploi et le salaire réel, tandis que la demande de travail des entreprises décroît avec le salaire réel. Sous ces hypothèses, l'équilibre initial s'établit graphiquement au point de tangence entre la courbe d'iso-utilité du syndicat et la courbe de demande de travail des entreprises (dans un diagramme représentant l'emploi en ordonné et le salaire réel en abscisse). En cas de récession, la demande de travail se déplace vers le bas, ce qui signifie que pour un niveau de salaire réel donné, la demande de travail des entreprises est désormais plus faible. Graphiquement, on peut alors voir que, dans cette nouvelle situation, le syndicat n'a pas d'incitation à ajuster le salaire initial au niveau optimal, correspondant au point de tangence entre la courbe d'iso-utilité et la nouvelle courbe de demande de travail. La perte d'utilité qui résulte du maintien du salaire initial est en effet minime. En revanche, les effets macroéconomiques ne sont pas négligeables : le maintien d'un salaire qui n'est plus optimal conduit à des pertes d'emplois importantes (par rapport à la nouvelle situation optimale).

C. La persistance d'un chômage élevé dans les années quatre-vingt peut s'expliquer par la persistance des effets des chocs d'offre initiaux.

La persistance d'un niveau de chômage élevé sur la seconde moitié des années quatre-vingt est en partie un mystère. Les salaires ont dû être ajustés au changement de climat économique, puisqu'il est apparu clairement, au cours de cette période, que la croissance de la productivité avait bel et bien ralenti. En outre, l'augmentation du prix du pétrole, qui avait multiplié par quatre le prix du pétrole entre le début des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, a été en grande partie annulée à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt (contre choc pétrolier). Pourtant, le taux de chômage a continué son ascension en Europe : il est passé de 5% en 1980 à 8% à la fin des années 1990 avec un pic à 9,5% en 1986.

Deux grandes explications ont été avancées pour expliquer cette évolution du chômage. Selon la première explication, les variations des taux d'intérêt, par le biais de leur impact sur l'accumulation du capital, auraient limité la hausse du chômage dans les années soixante-dix mais l'auraient amplifié dans les années quatre-vingt. Selon la seconde explication, la montée initiale du taux de chômage aurait exclu définitivement du marché du travail certaines catégories de chômeurs, comme les chômeurs de longue durée, en raison de la perte de leurs compétences (phénomène d'hystérèse). La première explication semble davantage confirmée par les données que la seconde.

1) L'accumulation du capital

La baisse des taux d'intérêt réels dans les années soixante-dix aurait compensé en partie la hausse des coûts salariaux, ce qui aurait entraîné une accumulation du capital plus forte et une hausse du taux de chômage moins élevée que si les taux d'intérêt n'avaient pas varié. A l'inverse, la hausse des taux d'intérêt réels dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix aurait ralenti l'accumulation du capital et amplifié la hausse du taux de chômage. Au total, les variations des taux d'intérêt réels auraient conduit, dans le cadre de la théorie de l'accumulation, à reporter une partie de la hausse du taux de chômage qui se serait produite dans les années soixante-dix aux années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix (cf. O. Blanchard, 2005⁴⁰ et O. Blanchard et J-P. Fitoussi, 1998⁴¹).

2) L'hystérèse du chômage

L'hystérèse du chômage traduit l'idée que le taux de chômage structurel n'est pas indépendant du taux de chômage effectif. En particulier, un chômage important et prolongé ferait augmenter le taux de chômage structurel.

D'un point de vue théorique, l'hystérèse du chômage peut être justifiée par le pouvoir de négociation des « insiders » ou la faible employabilité des chômeurs de longue durée. Selon une première explication, les « insiders » qui ont déjà un emploi ne tiendraient pas compte de la situation des « outsiders » qui n'en ont pas (Lindbeck et Snower, 1985). Ils fixeraient le salaire nominal de manière seulement à maintenir l'emploi existant dans l'entreprise. Dans ce cadre, on peut montrer qu'il y a une hystérèse du chômage, lorsque les récessions ne sont pas anticipées mais que les reprises le sont. En effet, les salaires devenus trop élevés suite aux récessions (non anticipées) conduiraient à licencier une partie des travailleurs de l'entreprise, qui ne seraient pas réembauchés lors des reprises économiques (anticipées) en raison des augmentations de salaires exigées par les « insiders » (cf. encadré 2). Ce modèle offre une vision extrême du comportement des salariés et de leurs représentants, qui ne tient nullement compte des chômeurs. Néanmoins, il traduit l'idée plus réaliste qu'il est difficile de réintégrer sur le marché du travail des chômeurs, qui, en perdant leur capital humain, deviennent plus difficilement employables.

⁴⁰ O. Blanchard (2005), « European unemployment : the evolution of facts and ideas », Working paper 05-24, MIT.

⁴¹ O. Blanchard et J-P. Fitoussi (1998), « Croissance et chômage », rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française.

Encadré 2 : Le pouvoir de négociation des « insiders »

Le modèle insider-outsider offre une explication du phénomène de persistance du chômage. Dans ce modèle, tout choc négatif non anticipé par les représentants des salariés se traduit par une hausse durable du taux de chômage. En effet, les représentants des salariés dans l'entreprise s'intéressent aux seuls salariés présents dans l'entreprise, sans s'occuper de la situation des chômeurs. A chaque période, ils choisissent le salaire le plus élevé possible pour leurs salariés, compatible avec le niveau de l'emploi courant et la demande de travail anticipée. L'incertitude dans le modèle porte uniquement sur la valeur de la demande globale. En conséquence, si les chocs sont correctement anticipés, les représentants des salariés dans l'entreprise demanderont une hausse de salaire (en cas de reprise économique) ou une baisse de salaire (en cas de récession) de façon à maintenir l'emploi constant dans l'entreprise, malgré les fluctuations de la demande. L'emploi ne varie donc pas, seuls les salaires s'ajustent aux variations anticipées de la demande. Mais, si les récessions ne sont pas anticipées par les représentants des salariés et les reprises le sont, les récessions entraîneront alors une hausse du chômage (le salaire demandé étant trop élevé), tandis que les reprises laisseront le chômage inchangé et augmenteront le salaire.

C'est sur cette idée d'employabilité que repose la seconde explication de la persistance du chômage. Selon cette thèse, la faible employabilité des chômeurs de longue durée résulterait, au-delà de leurs caractéristiques propres, de la détérioration de leur capital humain et de leur démotivation (Layard et Nickell, 1987). La perte de qualifications et de compétences des personnes privées d'emplois pendant une longue période, qu'elle soit réelle ou jugée comme telle, dissuaderait les employeurs de les embaucher et de fait les personnes de continuer leurs recherches d'emplois. En outre, la durée passée au chômage, si elle est interprétée par les entreprises comme un signal de qualité des individus, pourrait exclure durablement du marché du travail les chômeurs de longue durée. En conséquence, si le taux de chômage est élevé mais que bon nombre de chômeurs sont de longue durée, la pression exercée sur les salaires sera faible et la baisse du chômage sera modérée à moyen terme. Dans ce cadre, un choc transitoire négatif sur la demande de travail peut avoir un effet permanent sur le chômage, dans la mesure où beaucoup de personnes licenciées suite au choc peuvent devenir des chômeurs de longue durée inemployables.

D'un point de vue économétrique, le phénomène d'hystérèse se traduit par le fait que le taux de croissance du salaire dépend non plus du niveau du taux de chômage mais de sa variation. Dans ce cas, le taux de chômage d'équilibre de long terme dépend des niveaux passés du taux de chômage effectif. Bien que théoriquement fondée, l'hypothèse d'hystérèse du chômage n'est pas confirmée empiriquement dans tous les pays. Les études appliquées, consistant à estimer des équations de salaires de Phillips à partir de données agrégées, montrent que la France ou l'Italie ne présentent aucun effet d'hystérèse significatif, contrairement à l'Allemagne ou au Royaume-Uni et (cf. les études citées par Cahuc et Zylberberg, 1996⁴²).

D. Le débat porte sur le rôle des institutions depuis les années quatre-vingt-dix.

Il est clair que les chocs macroéconomiques des années soixante-dix ne sont plus pertinents pour rendre compte deux décennies plus tard des évolutions du chômage. Comment peut-on alors expliquer que le chômage n'ait pas diminué depuis le début des années quatre-vingt-dix ? Les explications divergent en fonction des diagnostics portés sur la nature du chômage sur cette période. Ceux pour qui le taux élevé du chômage observé reflète un taux structurellement élevé de chômage se sont tournés vers les institutions. A l'inverse, ceux qui considèrent qu'il traduit un taux

⁴² P. Cahuc et A. Zylberberg (1996), Economie du travail : la formation des salaires et les déterminants du chômage, De Boeck Université.

de chômage conjoncturellement élevé ont incriminé un déficit de la demande. Pour les premiers, le taux de chômage observé est proche du taux de chômage structurel et il est élevé parce que le taux de chômage structurel est élevé. Pour les seconds, il existe au contraire un écart important entre le taux de chômage observé et le taux de chômage structurel.

Bien que l'évaluation du taux de chômage structurel pose un certain nombre de problèmes, les études disponibles permettent de penser que le taux de chômage observé aujourd'hui en Europe serait proche de son taux de chômage structurel (voir la section I de cette seconde partie). Ainsi, le taux de chômage serait élevé parce qu'il serait structurellement élevé. Il résulterait donc davantage des institutions, du comportement des syndicats et des employeurs, du pouvoir de monopole des entreprises sur le marché des biens et services, etc. que d'un déficit de la demande.

1) Un déficit de demande

Blanchard et Fitoussi (*op. cit.*) défendent l'idée que le chômage n'aurait pas diminué depuis le début des années quatre-vingt-dix en raison d'un déficit de la demande. Plus précisément, les mauvaises performances en termes d'emploi et de chômage seraient dues à la combinaison d'une politique monétaire anormalement restrictive (pour maintenir la parité du franc par rapport au mark au moment où l'unification allemande conduisait la Bundesbank à augmenter ses taux d'intérêt) et d'une politique budgétaire rigoureuse (pour réduire les déficits publics). Dans un contexte économique défavorable, l'augmentation de la part des profits dans la valeur ajoutée, observée depuis le milieu des années quatre-vingt, n'aurait pas pu se traduire par une hausse de l'investissement, de la croissance et de l'emploi. Elle aurait plutôt conduit les entreprises à se désendetter.

2) Les dysfonctionnements des institutions

Plus récemment, Blanchard (*op. cit.*) remet en cause cette thèse en montrant que le taux de chômage observé est aujourd'hui proche du taux de chômage structurel pour l'ensemble des pays membres de l'Union Européenne. Blanchard s'intéresse en particulier aux rôles respectifs joués par les chocs et les institutions dans la détermination du chômage en Europe. Il part du constat que, bien que le taux de chômage se maintienne à un niveau élevé en Europe (il atteint 7,6% en 2000 en passant par un pic à 10,4% en 1993), les performances en matière d'emploi et de chômage apparaissent très disparates entre les pays au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Ainsi le chômage demeure-t-il élevé en France, en Espagne et en Italie⁴³, baisse-t-il sensiblement au Royaume Uni, aux Pays-Bas et en Irlande (en deçà de 5%) et reste-t-il à un niveau relativement bas en Australie, en Norvège et au Portugal. Il en conclut que, dans la mesure où les chocs sont impuissants pour expliquer les différences entre les taux de chômage observés entre les pays (puisque'ils ont affecté de la même façon l'ensemble des pays de l'Union européenne), il faut se tourner vers les institutions du marché du travail.

Plus généralement, les recherches se sont orientées dans les années quatre-vingt-dix sur le rôle joué par les institutions. D'un point de vue théorique, le développement des modèles de « job search »⁴⁴ a permis une analyse beaucoup plus fine du rôle des institutions, en introduisant notamment les mesures de protection de l'emploi et les politiques actives du marché du travail. Parallèlement, de nombreux travaux empiriques sur les pays de l'OCDE, en coupe ou en panel, ont

⁴³ L'Allemagne constitue un cas particulier. Le chômage augmente après la réunification.

⁴⁴ Mortensen et Pissarides (1994).

tenté d'expliquer l'hétérogénéité spatiale ou temporelle du chômage à partir des institutions du marché du travail (cf. annexe 2). Des comparaisons géographiques, il ressort que les institutions sont pertinentes pour expliquer l'hétérogénéité des taux de chômage entre pays (Nickell, 1997). Selon Blanchard et Wolfers (2000), elles semblent, en revanche, moins performantes pour rendre compte de l'évolution temporelle des taux de chômage : les institutions auraient trop peu varié au cours du temps pour expliquer la hausse du chômage. Elles pourraient cependant avoir handicapé les économies en aggravant les effets des chocs macroéconomiques défavorables. Le chômage serait alors produit par les interactions entre les chocs macroéconomiques et les institutions. Parmi les plus significatives, la générosité du système d'assurance chômage amplifierait les effets des chocs macroéconomiques sur le chômage, tandis que la coordination des négociations salariales les diminuerait. Pour Nickell, Nunziata et Ochel et l'OCDE, les politiques semblent directement responsables du chômage. En particulier, la générosité des allocations chômage et le coin fiscal-social augmenteraient le taux de chômage, tandis qu'un haut degré de coordination des négociations salariales le diminuerait. En revanche, la protection de l'emploi n'exercerait aucun effet sur le chômage. Quoi qu'il en soit, ces travaux se rejoignent pour conclure à un rôle significatif des institutions dans la détermination du chômage, qu'il soit direct ou indirect par le biais de leur impact sur l'intensité et la durée des chocs.

Les travaux macro-économétriques se heurtent cependant à plusieurs difficultés pour mesurer l'influence des institutions. D'abord, et contrairement aux chocs, les institutions, qui sont qualitatives et multidimensionnelles, sont souvent mal mesurées par les variables quantitatives utilisées, qui ne parviennent pas bien à les décrire dans leur globalité. Par exemple, les données généralement disponibles ne permettent pas de caractériser correctement les systèmes d'assurance chômage. Comment bien décrire en effet un système dont les indemnités seraient généreuses mais fortement conditionnées à la recherche d'emploi ? Ensuite, la multiplicité des institutions, des chocs et des interactions possibles rend l'identification des facteurs responsables du chômage extrêmement difficile. Comment identifier dès lors la bonne combinaison ? Enfin, la taille des panels utilisés est bien souvent trop limitée pour permettre une évaluation précise des effets des déterminants du chômage. Etant donné le nombre important de coefficients à estimer dans les équations de taux de chômage, il n'est pas rare qu'en fin de compte le nombre d'observations par coefficient ne dépasse pas une dizaine de points.

Les études micro-économétriques permettent de compléter ce diagnostic. Utilisant des données microéconomiques (d'individus ou d'entreprises) très riches et extrêmement nombreuses, elles ont recours à des méthodes d'évaluation plus rigoureuses (du type de celles développées par Heckman). Elles consistent à comparer la situation d'individus ou d'entreprises ayant différemment bénéficié de la mesure, avant et après sa mise en œuvre, pour en identifier les effets (Cf. document de travail de F. Kramarz, décembre 2005). Malgré des zones d'ombre encore importantes dans l'explication du chômage, quelques enseignements peuvent être tirés de l'examen économétrique des données macroéconomiques et microéconomiques. Selon O. Blanchard (op. cit.), un certain consensus semble se dégager afin de protéger les salariés et non les emplois. Cela passe par :

- des indemnités chômage élevées mais conditionnées à l'obligation pour le demandeur d'emploi de se former ou d'accepter des offres d'emplois lorsqu'elles sont disponibles ;
- une protection de l'emploi monétarisée plutôt que judiciaire ;
- une diminution du coût du travail pour les moins qualifiés par une réduction des charges sociales sur les bas salaires ;

- une amélioration des incitations financières au retour à l'emploi grâce à un impôt négatif.

Ces recommandations étaient notamment celles formulées dans le rapport sur le Plein Emploi de J. Pisani-Ferry (2000)⁴⁵, et plus récemment dans le rapport Camdessus (2004)⁴⁶.

III. UNE REVUE DES CAUSES POSSIBLES DU CHOMAGE EN FRANCE AUJOURD'HUI

Parmi les différentes causes possibles, on mentionne tout d'abord le ralentissement de la croissance, avant d'examiner plus en détail d'autres facteurs susceptibles de jouer sur le chômage.

A. Le ralentissement de la croissance

La montée du chômage serait-elle due essentiellement au ralentissement de la croissance observée depuis le milieu des années soixante-dix ?

A court terme, l'évolution de l'emploi et du chômage est déterminée par l'évolution de la demande agrégée. Mais, dès qu'on dépasse cet horizon, ce n'est plus vrai. Le taux de chômage tend vers un taux d'équilibre, qui s'établit à long terme en l'absence de chocs macroéconomiques. Ce taux d'équilibre détermine d'ailleurs en partie la croissance potentielle d'une économie à long terme. La causalité entre l'emploi et la croissance de la production a donc plutôt tendance à changer de sens à long terme : c'est l'emploi qui crée la croissance de la production à long terme, et non l'inverse.

Néanmoins, une part non négligeable du chômage peut être due, à un moment donné, à une conjoncture macroéconomique dégradée en raison des multiples chocs susceptibles d'affecter une économie. Cela ne semble cependant pas être le cas aujourd'hui. D'après les évaluations disponibles, le taux de chômage conjoncturel n'excéderait pas 1 point aujourd'hui.

La réponse à cette question n'est cependant pas simple, car elle repose sur l'estimation délicate du taux de chômage structurel (cf. la section I de la partie 2). Les estimations disponibles le situent entre 8% et 10%. Mais, le haut de la fourchette semble trop pessimiste, dans la mesure où la baisse du chômage en deçà de 10% ne s'est accompagnée d'aucune tension inflationniste.

B. La croissance de la population active

L'idée que les entrées et sorties de la population active ont un impact direct sur le chômage est fortement répandue et ancrée dans le discours collectif. Il est ainsi avancé, par exemple que l'immigration a un effet néfaste sur l'emploi ou que les départs en retraite des baby-boomers favoriseront la diminution du taux de chômage et l'emploi des jeunes en particulier. Selon cette idée, une augmentation de la taille de la population active ne peut qu'augmenter le volume du chômage. Ainsi, si pour des raisons démographiques, culturelles, migratoires, les ressources en main d'œuvre augmentent de 1 million de personnes, le nombre de chômeurs augmenterait *in fine*

⁴⁵ J. Pisani-Ferry (2000), « Plein emploi », rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française.

⁴⁶ M. Camdessus (2004), « Le sursaut - Vers une nouvelle croissance pour la France », La documentation française.

de 1 million de personnes. De façon implicite, cela revient à dire que le nombre d'emplois est donné et indépendant de la taille de la population active. Ainsi donc, en l'absence d'une augmentation des ressources en main d'œuvre, le chômage devrait rester stable.

Ce raisonnement n'est cependant que partiel. En se focalisant sur les incidences sur l'offre de travail, il fait abstraction des conséquences d'une modification de la taille de la population active sur la demande de travail des entreprises. Cette thèse est d'ailleurs démentie par les enseignements des modèles théoriques et par l'observation des données empiriques, qui concluent à la neutralité de la taille de la population vis-à-vis du chômage (cf. ci-dessous). En définitive, l'offre de travail créerait sa propre demande de travail suite à une augmentation de la population et le taux de chômage demeurerait inchangé. Plus intuitivement, on peut voir un changement de taille de la population comme un simple changement d'échelle du marché du travail, qui n'a donc pas de raison de modifier la qualité de son fonctionnement (voir le rapport du CAE « Démographie et Emploi », 2002⁴⁷).

1) En théorie, la taille de la population active n'a pas d'effet sur le taux de chômage à long terme

Dans le long terme, il n'y a pas de relation entre le taux de chômage et la taille de la population. Dans le cadre d'un modèle simplifié de type WS-PS, on peut montrer que le taux de chômage d'équilibre est indépendant du niveau et du taux de croissance de la population active. Le raisonnement de base est le suivant. La hausse du taux de croissance de la population active entraîne une hausse *ex ante* du taux de chômage. Mais, cette hausse du taux de chômage exerce une pression à la baisse sur le taux de croissance des salaires (par la relation de Phillips), qui se répercute dans les prix. La baisse de l'inflation stimule la croissance de la demande de biens et services, qui favorise à son tour celle de la demande de travail des entreprises. Il en résulte une baisse du taux de chômage. Lorsque les prix et les salaires se sont ajustés, la demande de travail augmente *ex post* autant que l'offre de travail, et le taux de chômage demeure inchangé. Dans ce cadre, l'influence sur le taux de chômage d'une hausse du taux de croissance de la population active n'est que transitoire, et est liée aux rigidités nominales de court terme. De façon symétrique, un ralentissement de croissance de la population active n'a pas d'effet sur le taux de chômage d'équilibre.

En revanche, dans le court terme, un changement de la taille de la population peut avoir un impact sur le taux de chômage par son effet sur la demande de biens et services. Une augmentation de la croissance de la population totale entraîne une augmentation de la croissance des dépenses totales de consommation, qui se traduit par une augmentation de la croissance de la demande de travail. Mais, si cette dernière est plus faible que l'augmentation de la croissance de l'offre de travail, c'est-à-dire de la population active, alors la hausse de la croissance de la population totale peut augmenter le taux de chômage. De manière analogue, une diminution de la croissance de la population totale peut diminuer le taux de chômage, si la diminution de la croissance de la population active demeure inférieure à la diminution de la croissance de la demande de travail.

Néanmoins, la relation entre population et chômage peut être plus complexe que ces premiers éléments ne le laissent penser. Ainsi, la relation de long terme entre la taille de la population active et le taux de chômage peut être différente lorsqu'on raisonne sur les flux d'entrées

⁴⁷ M. Aglietta, D. Blanchet et F. Héran (2002), « Démographie et économie », rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française.

et de sorties du marché du travail. Dans les modèles d'appariement, une augmentation de la croissance de la population active peut augmenter le chômage, tandis qu'une diminution de la croissance de la population active peut le diminuer. En outre, la prise en compte des effets liés à la modification de la structure de la population, au-delà des effets inhérents à la taille, peut changer la relation entre population et chômage (sur les liens entre vieillissement démographique et chômage, voir par exemple M. Domingues Dos Santos, 2002⁴⁸ et L. Cadiou, J. Genet et J-L. Guérin, 2002⁴⁹).

2) *Les études empiriques confirment l'absence de lien entre population et chômage*

L'observation des données macroéconomiques confirme l'absence de relation entre la taille de la population et le taux de chômage. Ainsi, on observe une relation presque unitaire sur très longue période entre la croissance de la population d'âge actif et la croissance de l'emploi au niveau international. En outre, la comparaison France- Etats-Unis montre que le taux de chômage a davantage diminué aux Etats-Unis entre 1990 et 2000 (le taux de chômage en France est plus de deux fois plus élevé que le taux de chômage américain en 2000, alors qu'il n'était plus élevé que de 50% en 1990), alors que la croissance des ressources en main d'œuvre a été beaucoup plus rapide aux Etats-Unis qu'en France (hausse de 10% de la population en âge de travailler aux Etats-Unis entre 1990 et 2000 contre 3,8% en France)⁵⁰. Par ailleurs, si on examine le dernier épisode de fort recul du taux de chômage en France à la fin des années quatre-vingt-dix, on constate qu'il ne doit rien à la démographie ou à des mesures de réduction de l'offre de travail (voir J. Pisani Ferry, 2000⁵¹). En effet, le chômage a davantage baissé au cours des années 1997-98-99 qu'au cours des années 1987-88-89 (-90 000 personnes), alors que la population active civile a davantage augmenté que dix ans auparavant (+200 000 personnes). Ces observations montrent donc que la croissance de la population active et la baisse du chômage sont compatibles.

De même, sans que ces expériences aient déjà été empiriquement évaluées, on peut relever que les pays européens qui ont d'ores et déjà levé toutes les restrictions à la libre circulation des ressortissants des nouveaux Etats membres n'en ont pas souffert en termes de taux de chômage⁵². L'entrée des femmes sur les marchés du travail n'a pas conduit à une dégradation des taux de chômage. Les pays du nord de l'Europe, où les taux d'activité féminins sont les plus élevés, sont à cet égard emblématiques. Les pays caractérisés par un taux d'emploi des seniors élevé sont aussi ceux qui ont les meilleurs résultats sur le taux d'emploi des jeunes. Certains pays (Pays-Bas, Irlande, Finlande par exemple) sont ainsi parvenus à améliorer concomitamment ces deux taux au cours de la dernière décennie.

A côté de ces constats, les études empiriques menées sur des pics migratoires exceptionnels, suite à des événements politiques, ont permis d'évaluer plus précisément les conséquences d'une augmentation massive et soudaine de la taille de la population active sur le chômage et les salaires des résidents (voir P. Cahuc et A. Zylberberg, 2004⁵³). L'étude de Card

⁴⁸ M. Domingues Dos Santos (2002), « Vieillissement démographique et chômage », Revue française d'économie, vol. 16, pages 3-50.

⁴⁹ L. Cadiou, J. Genet et J-L. Guérin (2002), « Evolutions démographiques et marché du travail : des liens complexes parfois contradictoires », Economie et Statistique, n 355-356, pages 139-156.

⁵⁰ P. Cahuc et A. Zylberberg, « *Le chômage, Fatalité ou nécessité* », Flammarion 2005, p 55.

⁵¹ Pisani-Ferry J. (2000), « Plein emploi », rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française.

⁵² L'Irlande a ainsi déjà accueilli 150 000 nouveaux entrants, soit dix fois plus que prévu, et son taux de chômage a poursuivi sa baisse sur la période.

⁵³ P. Cahuc et A. Zylberberg (2004), « *Le chômage, fatalité ou nécessité ?* », Editions Flammarion.

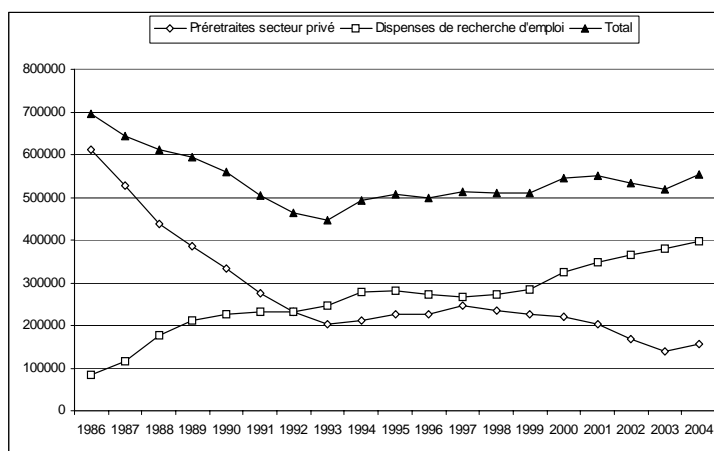
(1990)⁵⁴ concerne la grande vague d'immigration cubaine de mai 1980 à Miami, connue sous le nom de l'exode de Mariel. L'impact de l'immigration est évalué par un estimateur de doubles différences consistant à comparer l'évolution des taux de chômage et des salaires avant et après l'exode de Mariel à Miami et dans quatre villes témoins (Atlanta, Los-Angeles, Houston et Tampa-St-Petersburg). L'étude montre que l'immigration cubaine à Miami en mai 1980 n'a eu aucun effet significatif sur l'emploi et les salaires des résidents. L'étude de Hunt (1992) étudie pour la France l'impact du rapatriement d'Algérie de 90 000 personnes en 1962 suite à la signature des accords d'Evian. Elle établit que les migrations ont eu un impact limité sur les salaires et l'emploi des résidents en métropole, bien que plus important que celui obtenu aux Etats-Unis lors de l'exode de Mariel. L'arrivée de 10 travailleurs rapatriés en 1962 se serait accompagnée de 2 chômeurs de plus parmi les résidents en 1967. Enfin, l'étude de Angrist et Kugler (2003)⁵⁵ considère les flux d'immigration en provenance de l'ex-Yougoslavie vers les pays européens dans les années 1990 provoqués par les guerres en Bosnie et au Kosovo. Elle porte sur dix-huit pays de la zone européenne de 1983 à 1999. Les effets de l'immigration sur l'emploi des natifs (travailleurs originaires des pays d'accueil) sont évalués par la méthode des variables instrumentales, qui consiste à utiliser la distance des centres des pays d'accueil aux capitales des régions en conflit, Sarajevo et Pristina, pour prédire le niveau des flux migratoires des Balkans dans les pays européens. Il ressort, en effet, que cette variable est corrélée avec la proportion d'immigrés d'origine yougoslave durant les années de conflit (1991-1995 pour le conflit de Bosnie et 1998-1999 pour le conflit du Kosovo)⁵⁶. Par l'utilisation de cette variable, les auteurs trouvent des effets significatifs de l'immigration sur l'emploi des natifs. Dans un pays comme l'Allemagne, l'arrivée de 100 travailleurs immigrés conduirait à des pertes d'emplois pour les nationaux comprises entre 35 et 83 selon les estimations. Par ailleurs, les auteurs montrent que les rigidités des marchés du travail et des biens et services, dues aux institutions et aux réglementations (degré de protection de l'emploi, indemnisation chômage, barrières à l'entrée sur le marché des produits), accroîtraient les effets négatifs de l'immigration sur l'emploi des natifs. Ces résultats semblent indiquer que les marchés du travail d'Europe continentale auraient peut-être aujourd'hui un peu plus de difficultés à absorber la main d'œuvre immigrée.

Quoi qu'il en soit, il apparaît que les départs des seniors n'entraîneront pas une baisse du taux de chômage des jeunes. Les politiques malthusiennes de retrait d'activité des seniors (préretraites, dispense de recherche d'emploi) n'ont à cet égard apporté aucune amélioration à l'emploi des jeunes. Elles n'ont d'ailleurs pas sensiblement reculé ces dernières années, la décade des préretraites étant largement compensée par la hausse des dispenses de recherche d'emploi qui dépassent le seuil des 400 000 personnes (dont 260 000 indemnisées par le régime d'assurance chômage).

⁵⁴ Card D. (1990), « The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market », *Industrial and labor relations review*, vol. 43, pages 245-257.

⁵⁵ J. Angrist et A. Kugler (2003), « Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives », *The Economic Journal*, 113, F302-F331.

⁵⁶ Les villes européennes les plus proches de l'ex Yougoslavie sont celles où la proportion d'immigrés d'origine yougoslave a été la plus importante durant les années de conflit. Inversement, les villes européennes les plus éloignées sont celles où la proportion d'immigrés d'origine yougoslave a été la plus faible à partir de 1991



Source : DARES

C. Le progrès technique

Depuis le début de la révolution industrielle, le progrès technique a suscité de nombreuses craintes des travailleurs, inquiets de voir leurs emplois disparaître. Cette peur est-elle fondée ? En théorie, elle ne l'est pas, le progrès technique devant être neutre sur le chômage au niveau macroéconomique. D'un point de vue empirique, cette crainte n'est pas non plus justifiée. Les données macroéconomiques n'accréditent pas l'idée qu'un progrès technique plus rapide aurait entraîné une hausse du chômage. En revanche, le progrès technique pourrait avoir créé un biais en faveur des travailleurs les plus qualifiés et au détriment des moins qualifiés en France. Mais les études menées en France ne convergent pas sur ce point.

1) En théorie, le progrès technique est neutre sur l'emploi à long terme, mais il peut déformer la structure des emplois

Au niveau macroéconomique, le progrès technologique ne peut aboutir à long terme qu'à un maintien du taux de chômage. En revanche, il peut accroître les inégalités entre catégories de travailleurs, qualifiés et non qualifiés, par un élargissement de l'éventail des salaires ou par une hausse du taux de chômage des travailleurs peu qualifiés.

(a) La relation entre progrès technique et emploi :

La relation théorique entre progrès technique et emploi est complexe. Elle peut être examinée au niveau de l'entreprise, du secteur comme au niveau global de l'économie. Elle n'est cependant pas directement transposable d'un niveau à l'autre. On revient ici sur la relation au niveau macroéconomique, l'analyse microéconomique étant rappelée dans l'encadré 3. Pour plus de détails sur la relation entre innovation, croissance et emploi, on pourra se reporter au rapport du conseil d'analyse économique « Innovation et croissance » (1998)⁵⁷.

⁵⁷ Voir en particulier R. Boyer et M. Didier (1998), « Innovation et croissance », rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française, et notamment l'annexe A du rapport de N. Iung « Econométrie de l'innovation-Synthèse des résultats récents sur données microéconomiques françaises ».

Encadré 3 : Relation entre progrès technique et emploi au niveau microéconomique

Aux niveaux de l'entreprise et du secteur, il est difficile de trancher sur la relation entre progrès technique et emploi car l'innovation peut avoir des effets différents selon sa forme (production d'un nouveau produit ou l'amélioration d'un procédé, innovation radicale ou marginale).

- Au niveau des firmes :

On considère généralement que le progrès technique prend deux formes principales : les innovations de produit et les innovations de procédé. Dans le cas d'innovations de produit, le progrès technique permet la production de nouveaux biens, qui entraîne une augmentation du volume de production et une hausse de l'emploi de la firme innovante. Dans le cas d'innovations de procédé, le progrès technique permet à l'entreprise une diminution de ses coûts de production et donc de ses prix, ce qui peut entraîner un accroissement de la demande de ses produits et une hausse de son emploi. Cependant, l'élévation de la productivité moyenne du travail, permise par le changement des techniques de production, a des effets opposés sur l'emploi. Au total, l'effet sur l'emploi d'une innovation de procédé est ambigu : l'emploi augmente ou diminue selon que l'augmentation de la production est supérieure ou non à celle de la productivité.

- Au niveau du secteur :

Au niveau sectoriel, l'effet sur l'emploi du secteur d'une innovation réalisée par une firme donnée peut être différent de celui obtenu au niveau de la firme elle-même. Si les firmes innovantes peuvent être « gagnantes », il n'est pas sûr que les autres entreprises le soient aussi. Pour une innovation de produit, l'impact global est fonction du caractère radical ou incrémental de l'innovation, autrement dit du degré de substituabilité du produit innovant avec les produits existants. Si l'innovation est radicale, l'impact sur l'emploi du secteur est positif car le nouveau produit peut être complémentaire des autres. A contrario, si l'innovation est marginale, l'impact sectoriel est ambigu car la demande des consommateurs peut se redéployer sur les produits nouveaux au détriment des anciens. Pour une innovation de procédé, la baisse des prix conduit à un redéploiement de la demande sectorielle vers les produits des entreprises innovantes. Comme ces dernières sont également plus intensives en capital, l'impact sur l'emploi sectoriel est a priori négatif. Il ne peut être positif que si la demande adressée au secteur augmente, ce qui peut se produire en cas d'augmentation de la demande intérieure ou des exportations suite à la baisse des prix.

Dans le long terme, il n'y a pas de relation entre le taux de chômage et le niveau ou la croissance de la productivité. A l'aide d'un modèle simplifié de type WS-PS, on peut montrer, en effet, que le taux de chômage d'équilibre est indépendant du niveau et du taux de croissance de la productivité. Il peut cependant varier provisoirement si le choc de productivité n'est pas immédiatement perçu par les salariés. En effet, si les salariés ne s'aperçoivent pas de suite que la croissance de la productivité a augmenté, leurs demandes salariales deviennent alors trop faibles par rapport aux propositions des employeurs, et ne sont plus compatibles avec un chômage constant. Le taux de chômage d'équilibre diminue alors provisoirement, le temps que les salariés ajustent leurs anticipations de croissance de la productivité à la nouvelle réalité. Lorsque l'accélération de la productivité devient évidente, les salaires s'ajustent et le taux de chômage d'équilibre s'établit au niveau qui prévalait avant le choc de productivité. Le même raisonnement s'applique pour un ralentissement des hausses de productivité. Le taux de chômage d'équilibre augmente provisoirement, le temps que les salariés s'en aperçoivent.

En revanche, à court terme, il existe une relation négative entre productivité et emploi. Mais, cette relation est liée à l'inertie de l'ajustement dynamique de l'emploi à la production, qui est elle-même due aux coûts et aux délais d'ajustement de l'emploi (effet « cycle de productivité »). Ainsi, en période de récession, par exemple, la productivité commence par diminuer lorsque la production diminue, car les entreprises conservent plus de travailleurs qu'il est nécessaire pour la production. La productivité se redresse ensuite à mesure que les entreprises ajustent

progressivement leur emploi au niveau de la production. Cette relation entre productivité et emploi ne peut donc pas être interprétée comme un effet de la productivité sur la production et l'emploi (effet que l'on recherche), mais comme l'impact des mouvements de la production et de l'emploi sur ceux de la productivité.

(b) La relation entre progrès technique et structure des emplois :

Le progrès technique est neutre sur l'emploi et le chômage à long terme. Toutefois, il peut modifier la composition de la demande de travail aux dépens des travailleurs les moins qualifiés. Cela peut se traduire par une diminution de leur rémunération relative lorsque les salaires sont flexibles, ou par une baisse de la proportion de travailleurs non qualifiés lorsque les salaires ne peuvent pas s'ajuster. L'existence d'un progrès technique biaisé en faveur du travail qualifié créerait donc un dilemme entre l'accentuation des disparités de revenus entre travail qualifié et travail non qualifié et la hausse du taux de chômage du travail non qualifié.

Plus précisément, on peut montrer que l'impact du progrès technique sur la structure de la demande de travail et/ ou les salaires dépend du degré de substituabilité entre travail non qualifié et travail qualifié. Si les deux catégories de main d'œuvre sont peu substituables, les entreprises économisent le type de personnel dont l'efficacité s'est accrue, ce qui entraîne une diminution de la proportion de ce type de travailleurs. Au contraire, si les facteurs sont très substituables, les entreprises utilisent davantage le facteur dont l'efficacité s'est accrue, ce qui implique une augmentation de la proportion de ce facteur (voir Cahuc et Zylberberg, 1996⁵⁸). Ces résultats suggèrent qu'un progrès technique, qui augmenterait la productivité relative des travailleurs non qualifiés, ne serait défavorable au travail non qualifié que dans le cas d'une faible substituabilité entre catégories de main d'œuvre. Un progrès technique, qui au contraire augmenterait la productivité relative des travailleurs qualifiés, pourrait également déformer la demande de travail au détriment du travail non qualifié mais en cas de substituabilité suffisamment forte entre travailleurs.

2) Les études empiriques montrent un impact positif du progrès technique sur l'emploi, mais ne convergent pas pour diagnostiquer l'existence d'un biais technologique défavorable aux travailleurs non qualifiés

La thèse du chômage technologique est démentie par l'examen des données macroéconomiques. Tout d'abord, les chiffres ne montrent pas une accélération des gains de productivité sur les dernières décennies, mais plutôt un ralentissement des gains de productivité dans les pays industrialisés, dont la France. La relation entre productivité et chômage est donc au contraire plutôt négative : le taux de chômage est faible durant les années 1950-1960, périodes de forte croissance de la productivité (autour de 5%), alors qu'il est élevé pendant les années 1970-1980 et les suivantes, périodes de faible croissance de la productivité. Cette relation négative ressort également des comparaisons internationales. Ainsi, les Etats-Unis ou le Japon, deux des pays qui ont le niveau de productivité le plus élevé, ont aussi les taux de chômage parmi les plus bas de l'OCDE.

Ces résultats se retrouvent également à partir des analyses sur données microéconomiques. Elles montrent que les entreprises françaises innovantes enregistrent en moyenne une croissance plus forte de leur emploi. Elle serait supérieure d'environ 1,2% dans les

⁵⁸ P. Cahuc et A. Zylberberg (1996), « Economie du travail- La formation des salaires et les déterminants du chômage », De Boeck Université.

entreprises innovantes (cf. rapport du CAE, *op.cit.*)⁵⁹. En revanche, la thèse d'un biais technologique défavorable aux travailleurs non qualifiés n'est pas tranchée par les diverses études réalisées sur données françaises (cf. les études citées dans le rapport du CAE, *op.cit.*). La neutralité du progrès technique est concevable si l'on distingue les innovations selon leur nature. Il est possible que l'effet global de l'innovation soit neutre, si certaines innovations favorisent la main d'œuvre non qualifiée, tandis que d'autres innovations la pénalisent. L'étude de Greenan (1996)⁶⁰, citée dans le rapport du CAE déjà mentionné, illustre la complexité des relations entre changement technique, changement organisationnel et structure des qualifications. Il existe plusieurs types de changements organisationnels et techniques qui exercent des effets différents sur l'emploi des non qualifiés.

D. La mondialisation et les délocalisations

Une autre cause souvent évoquée du chômage est la mondialisation de l'économie et la concurrence des pays à bas salaires. Les délocalisations sont également souvent accusées dans le débat public de détruire de nombreux emplois. Parfois l'objet d'un amalgame avec la concurrence internationale, les délocalisations désignent pourtant un phénomène très particulier, qui n'est qu'une facette de la mondialisation. Malgré les difficultés auxquelles elles se heurtent pour mesurer le phénomène, la grande majorité des évaluations disponibles pour la France concluent pourtant à un impact limité des délocalisations sur l'emploi.

1) En théorie, le commerce international est source de gains en bien être et de croissance pour les pays partenaires à l'échange, mais peut s'accompagner d'un développement des inégalités salariales à l'intérieur des pays développés

Selon la théorie néoclassique de l'avantage comparatif, l'ouverture des pays aux échanges conduit à la spécialisation internationale des pays dans la production des biens pour lesquels ils disposent d'un avantage comparatif. Ce dernier peut résulter des différences de technologie (modèle de Ricardo), ou des écarts de dotations relatives en facteurs de production (modèle de Heckscher-Ohlin). Cette théorie permet d'expliquer le développement des échanges entre les pays développés, où le capital et la main d'œuvre qualifiée sont relativement abondants et le travail non qualifié relativement rare, et les pays en développement qui connaissent la situation inverse.

La théorie des avantages comparatifs conclue à des effets globalement positifs pour l'ensemble des pays participant aux échanges. L'échange international leur permet en effet de consommer plus que ce qu'ils pourraient produire par eux-mêmes. Tous sont gagnants, le pays en développement qui voit sa production de biens intensifs en main d'œuvre non qualifiée se développer, comme le pays développé qui bénéficie de prix plus bas pour les produits importés et d'un effet d'entraînement pour ses produits exportés suite à l'émergence de nouveaux marchés.

⁵⁹ Le rapport du CAE cite l'étude de J-P. François (1998) « Innovation, croissance et emploi des entreprises industrielles », ronéotypé Direction générale des stratégies industrielles, SSI, 31 mars. D'autres résultats sont donnés dans l'annexe A du rapport à partir d'une synthèse des études sur données microéconomiques françaises. Au niveau de l'entreprise, il apparaît que l'innovation de produit et l'innovation de procédé auraient chacune un effet positif sur l'emploi (Greenan et Guellec, 1996 ; Crépon et Iung, 1998). Au niveau sectoriel, l'innovation de produit aurait un impact positif sur l'emploi du secteur, tandis que l'innovation de procédé aurait un impact négatif (Greenan et Guellec, 1996).

⁶⁰ Greenan N (1996), « Progrès technique et changements organisationnels : leur impact sur l'emploi et les qualifications », Economie et statistique, n°298, pages 35-44.

Toutefois, l'ouverture aux échanges peut ne pas être profitable à tous les agents économiques au sein d'un même pays. En effet, la spécialisation dans les secteurs à plus forte valeur ajoutée dans le pays développé peut modifier la structure de la demande de travail des entreprises en faveur des travailleurs les plus qualifiés. Cela peut se traduire par un accroissement des inégalités salariales entre les deux catégories de main d'œuvre si les salaires sont flexibles, ou à la hausse du chômage des employés non qualifiés en cas de rigidités salariales. Ces effets se verraient en outre renforcés si la concurrence internationale induite par la mondialisation incitait les entreprises du pays développé à développer un progrès technique biaisé en faveur du travail qualifié.

Deux contributions théoriques ont récemment revisité la théorie des avantages comparatifs émise par David Ricardo au 19^{ème} siècle. Elles sont cependant controversées. La première est celle de P. A. Samuelson (2004)⁶¹, qui a étudié, dans plusieurs configurations, les gains ou les pertes agrégés liés au commerce entre les Etats-Unis et la Chine pour chacun des deux pays. Il montre que dans une d'entre elles les Etats-Unis peuvent pâtir des échanges commerciaux avec la Chine (cf. encadré 4). La seconde contribution est celle de G. Grossman et E. Rossi-Hansberg (2006)⁶². Les auteurs ont examiné l'impact des délocalisations sur le salaire des moins qualifiés dans les pays développés dans un nouveau cadre d'analyse théorique substituant le concept d'échanges de tâches à celui d'échanges de biens. Considérant que la nature du commerce international a profondément changé depuis le 19^{ème} siècle, où les pays échangeaient « du vin contre des vêtements », ils établissent que les travailleurs non qualifiés des pays développés peuvent bénéficier des délocalisations de certaines tâches vers les pays en développement (cf. encadré 4).

⁶¹ Paul A. Samuelson (2004), « Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, number 3, pages 135-146.

⁶² Gene M. Grossman et Esteban Rossi-Hansberg (2006), « The rise of offshoring : it's not wine for cloth anymore », unpublished paper, Princeton University. Voir aussi G. M. Grossman et E. Rossi-Hansberg (2006), « Trading tasks : a simple theory of offshoring », unpublished paper, Princeton University.

Encadré 4 : Une remise en cause de la théorie des avantages comparatifs ?

Le débat sur l'impact des délocalisations a été récemment relancé par deux travaux théoriques, celui de P. A. Samuelson (2004) et celui de G. M. Grossman et E. Rossi-Hansberg (2006).

- L'étude de P. A. Samuelson (2004)

Selon la théorie ricardienne des avantages comparatifs, le commerce international se traduit par des gains agrégés pour chacun des pays participant aux échanges. En se situant dans le cadre d'analyse standard établi par Ricardo et Mill, Samuelson (2004) étudie les conséquences des échanges sino-américains sur le produit national net par tête de chacun des pays dans différents scénarii faisant évoluer les avantages comparatifs entre les pays. *Il établit qu'un certain type d'innovation chinoise, en faisant disparaître les avantages comparatifs, peut faire baisser durablement le produit national net par tête des Etats-Unis.*

Dans le modèle à deux biens considéré (bien 1 et bien 2), la population chinoise est supposée dix fois plus nombreuse que la population américaine, tandis que les goûts des consommateurs sont identiques entre les deux pays (ils dépensent la moitié de leur revenu pour l'achat du bien 1 et l'autre moitié pour l'achat du bien 2). Dans la première configuration examinée, *la scène 1 de l'Acte I*, la productivité moyenne du travail est dix fois plus faible en Chine qu'aux Etats-Unis, et les différences de productivité relatives géographiques entre les biens 1 et 2 incitent les Etats-Unis à se spécialiser dans la production du bien 1 et la Chine dans la production de bien 2. Sous ces hypothèses, Samuelson établit que le commerce international entraîne un doublement du revenu net par tête de chaque pays par rapport à une situation d'autarcie.

Dans la seconde configuration examinée, *la scène 2 de l'Acte I*, Samuelson introduit *un premier type de progrès technique en Chine sur le bien 2*, pour lequel la Chine disposait au départ d'un avantage comparatif. Dans l'exemple, la productivité du travail chinoise est multipliée par quatre pour la production du bien 2, mais la productivité moyenne du travail chinoise demeure inférieure à la productivité américaine. Ces nouvelles productivités entraînent une augmentation proportionnelle du revenu net par tête dans les deux pays. Ainsi, le changement technique se produisant en Chine profite-t-il dans cette seconde scène de l'Acte I à la fois à la Chine et aux Etats-Unis.

Dans la dernière configuration examinée, *l'Acte II*, Samuelson étudie *un second type de progrès technique en Chine qui concerne cette fois le bien 1*, pour lequel les Etats-Unis disposaient au départ d'un avantage comparatif. Les nouvelles productivités considérées (multiplication par seize de la productivité du travail chinoise pour le bien 1) font disparaître les avantages comparatifs initiaux : les productivités relatives entre les biens 1 et 2 sont les mêmes dans les deux pays. Dans ces conditions, les Etats-Unis et la Chine n'ont plus aucun intérêt à se spécialiser. La disparition du commerce international (retour à une situation d'autarcie) entraîne une baisse du produit national net par tête aux Etats-Unis, exactement de même ampleur que la hausse qu'elle avait enregistrée lors du passage de l'autarcie au libre échange (dans la scène 1 de l'Acte I). Dans ce scénario, seule la Chine ne pâtit pas de la disparition du commerce : son produit national net par tête demeure en effet inchangé par rapport à la situation où la Chine et les Etats-Unis commerçaient (avant innovation). Dans ce second acte, l'innovation chinoise nuit aux Etats-Unis, à la différence de la scène 2 de l'Acte I.

Encadré 4 (suite)

- L'étude de G. M. Grossman et E. Rossi-Hansberg (2006)

Selon la théorie des avantages comparatifs, le commerce international se traduit par l'accroissement des inégalités : la spécialisation internationale crée des gagnants et des perdants, qui sont respectivement les travailleurs qualifiés et les travailleurs non qualifiés dans les pays développés. En introduisant un nouveau concept, celui d'échanges de tâches, Grossman et Rossi-Hansberg (2006) propose un nouveau cadre d'analyse pour étudier l'impact, dans les économies contemporaines, des délocalisations sur les salaires des travailleurs les moins qualifiés des pays développés. L'analyse de Grossman et Rossi-Hansberg naît du constat d'un développement de nouvelles formes d'organisation de la production, caractérisées par un fractionnement de la chaîne globale de production au niveau international. Le concept d'échanges de tâches permet de refléter cette segmentation internationale des processus de production.

Le modèle développé par Grossman et Rossi-Hansberg considère deux biens échangeables : les deux sont produits sur le territoire national mais l'un est importé tandis que l'autre est exporté. Pour chaque bien, la production d'une unité d'un bien nécessite schématiquement la réalisation d'une tâche de type « L » (pour « low skilled labor ») et d'une tâche de « H » (pour « high skilled labor »). Le premier type de tâches (« L-taks ») recourt exclusivement au travail non qualifié, tandis que le second type (« H-tasks ») requiert seulement du travail qualifié. Par hypothèse, la quantité de travail non qualifié (qualifié) utilisée pour produire une tâche de type « L » (respectivement « H ») diffère selon le bien considéré. Seules les tâches de type « L » reposant sur le travail non qualifié peuvent être délocalisées. En outre, certaines d'entre elles sont supposées plus facilement délocalisables que d'autres. Par hypothèse, les tâches délocalisées nécessitent une quantité de travail plus importante à l'étranger que dans le pays domestique. En outre, le rapport entre les quantités de travail utilisées à l'étranger et dans le pays domestique est d'autant plus grand que les tâches sont difficilement délocalisables. En revanche, le coût du travail est supposé plus faible à l'étranger. Dans chacun des deux secteurs, les entreprises vont alors choisir de délocaliser une fraction de tâches de type « L » dont le coût à l'étranger est inférieur au coût dans le pays domestique (supposée identique entre les deux secteurs).

Dans le cadre de ce modèle, Grossman et Rossi-Hansberg mettent en évidence un nouvel effet des délocalisations, « l'effet de productivité », qui bénéficie aux travailleurs non qualifiés des pays développés. Il transite par un effet de demande : les délocalisations, par une baisse du coût des tâches délocalisables, se traduisent par une diminution des coûts de production, qui bénéficie surtout au secteur qui a le plus recours au travail non qualifié. Transmise aux consommateurs, elle entraîne une augmentation de la demande pour ce bien, ce qui induit une augmentation de la demande de travail non qualifié et donc une augmentation de leur salaire. Grossman et Rossi-Hansberg propose une évaluation de « l'effet de productivité » aux Etats-Unis entre 1997 et 2004. L'estimation est calculée comme la différence entre les évolutions observée et estimée des salaires réels des cols bleus sur la période. En considérant que les salaires réels auraient dû croître au rythme des gains de productivité totaux entre 1997 et 2004 (+11,8%), et en tenant compte de l'effet de Stolper-Samuelson (-10,4%), ils calculent que la croissance estimée des salaires réels des cols bleus est de l'ordre de +1,4% entre 1997 et 2004. Etant donné que la croissance observée des salaires réels des cols bleus est de +3,7% sur la période, ils en déduisent un effet de productivité de +2,3% sur la période.

2) Les travaux empiriques montrent que l'effet des délocalisations sur l'emploi manufacturier reste pour le moment limité

L'évaluation des effets des délocalisations se heurte à plusieurs difficultés. La première tient au fait qu'il n'existe pas de donnée qui permette de mesurer directement les délocalisations. La seconde difficulté réside dans le choix du scénario de référence, décrivant la situation qui se serait produite en l'absence de délocalisation. Ainsi, pour une entreprise fortement concurrencée qui choisit de délocaliser une partie de son activité de production, doit-on considérer que la délocalisation a détruit des emplois (ceux correspondant aux effectifs licenciés suite à la délocalisation) ou a permis, au contraire, la sauvegarde des emplois restant de l'entreprise par rapport à un scénario de disparition ? La dernière difficulté est liée à l'évaluation des effets induits

sur le reste de l'économie dans le pays touché par la délocalisation (augmentation des exportations, emplois créés dans les autres secteurs, etc.). Ils sont généralement ignorés dans les estimations disponibles. Ils peuvent néanmoins être importants. Selon une étude de Mc Kinsey Global Institute (2003)⁶³, la délocalisation entraîne un gain dans le pays touché, dont une part importante résulte du redéploiement des actifs ayant perdu leur emploi du fait de la délocalisation dans des secteurs ou activités non touchés par la délocalisation⁶⁴.

Malgré ces écueils, les statistiques disponibles semblent montrer que les délocalisations seraient un phénomène de faible ampleur en France, tandis que les études cherchant à évaluer leurs conséquences directes sur l'emploi concluent à un impact limité des délocalisations sur l'emploi industriel français.

(a) Selon les indicateurs disponibles, la délocalisation est un phénomène à l'ampleur limitée

L'importance du phénomène de délocalisation peut être appréciée au travers de quelques indicateurs, qui tous conduisent à la conclusion qu'il serait aujourd'hui limité.

– Les investissements directs étrangers (IDE) de la France vers les pays émergents

Les statistiques sur les investissements directs français à l'étranger permettent de cerner les délocalisations. En effet, une délocalisation qui se fait par implantation d'une nouvelle filiale à l'étranger implique un flux de capital à destination de ce pays étranger. En particulier, les flux d'IDE industriels dans les pays en développement sont ceux qui concentrent la majorité des délocalisations.

Cet indicateur montre des effets limités, les investissements directs à l'étranger étant principalement concentrés dans les pays développés. Selon la DREE, les investissements industriels dans les pays en développement représentent sur la période 1997-2001 seulement 4% des investissements totaux dans le cas de la France, soit 19 milliards d'euros (cf. Grignon, 2004⁶⁵ et Fontagné et Lorenzi, 2005⁶⁶). Par ailleurs, F. Drumetz (2004) ⁶⁷ montre que les dix nouveaux membres de l'Union Européenne, la Chine, l'Inde et le Brésil accueillent 5,6% des flux d'IDE français en moyenne sur la période 2001-2003⁶⁸. En recensant les opérations assimilables à des délocalisations dans les nouveaux membres de l'Union Européenne, les douze Missions économiques dans les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) aboutissent à une estimation plus faible : les délocalisations représenteraient en 2002 moins de 10% des investissements français

⁶³ Mc Kinsey Global Institute (2003), « Offshoring : Is it a win-win game ? », août.

⁶⁴ Selon l'étude de Mc Kinsey Global Institute, le transfert d'un dollar d'activité en Inde génère 1,14 dollars de revenu aux Etats-Unis, dont 58 cents au titre de l'économie réalisée par l'investisseur et par le consommateur, 9 cents sous forme d'exportations additionnelles de biens et services vers l'Inde et de bénéfices pour les fournisseurs américains de l'entreprise indienne et 47 cents correspondant aux revenus du travailleur ayant retrouvé un autre emploi après avoir perdu le sien du fait de la délocalisation.

⁶⁵ F. Grignon (2004), « Rapport d'information sur la délocalisation des industries de main d'œuvre », Rapport du Sénat n°374.

⁶⁶ Fontagné L. et J-H. Lorenzi (2005), « Désindustrialisation, délocalisations », rapport du conseil d'analyse économique, La documentation française. Voir également dans ce rapport le complément A de F. Benaroya (DREE) « Le point sur ... les délocalisations ».

⁶⁷ Drumetz F. (2004), « La délocalisation », Bulletin de la Banque de France n°132.

⁶⁸ Le constat serait un peu différent en termes d'effectifs. A partir des statistiques dites FATS sur les filiales d'entreprises détenues majoritairement par la maison mère, F. Drumetz (2004) montre que la part des effectifs des filiales françaises dans les pays émergents est plus de trois fois plus élevée que la part des IDE français vers les pays émergents.

vers ces pays et 3% des investissements totaux, soit 2 milliards d'euros (cf. le rapport Grignon et le rapport Fontagné et Lorenzi déjà cités). Cette part des délocalisations dans les IDE vers les PECO s'explique en grande partie par le fait qu'une forte proportion des IDE français vers les PECO sont dirigés vers le secteur des services (environ 75% en 2002).

Néanmoins, les statistiques d'IDE constituent un instrument à la fois trop large et trop limité de la délocalisation. Elles tendent à minorer la délocalisation en ne prenant pas en compte le recours à la sous-traitance internationale (transfert d'activité vers l'étranger sans investissement), tandis qu'elles tendent à la majorer en incluant, aux côtés des investissements visant à exploiter des différences de coût des facteurs entre pays, des investissements dont l'objectif est de faciliter l'accès au marché étranger (et qui ne peuvent être remplacées par des exportations françaises).

– Les importations industrielles françaises en provenance des pays émergents

Les importations industrielles françaises issues des zones émergentes peuvent également refléter les échanges générés par les délocalisations et la sous-traitance internationale dans le secteur industriel. Elles confirment que les délocalisations et la sous-traitance internationale seraient d'une ampleur limitée dans l'industrie. Selon une estimation du SESSI, les importations en biens manufacturés effectués par des entreprises industrielles de vingt salariés et plus en provenance des pays émergents représentent 16% des importations manufacturées de ces entreprises en 2003, soit 20 milliards d'euros. Plus du tiers de ces importations résulterait d'échanges intragroupes, c'est-à-dire entre filiales de groupes internationaux ayant une activité principalement industrielle en France. Cette part a cependant fortement progressé dans les années quatre-vingt-dix, passant de 9% en 1993 à 16% en 2003 (cf. Gimel⁶⁹ dans le rapport de Fontagné et Lorenzi, *op.cit.*). En outre, elle varie fortement d'un secteur à l'autre : elle est particulièrement importante dans les industries de l'habillement-cuir (57% des importations issues des pays émergents), des secteurs TIC de l'équipement du foyer (35%), des équipements électriques et électroniques (26%), du textile (25%), des composants (22%) et de la métallurgie (20%).

Les statistiques sur les importations en provenance des pays émergents ne fournissent cependant qu'une mesure imparfaite du phénomène. A titre d'illustration, leur croissance peut simplement traduire un développement des approvisionnements des entreprises françaises dans les pays émergents au détriment des autres pays étrangers, sans qu'elle soit liée à des délocalisations ou à la sous-traitance internationale. Quoi qu'il en soit, elles auraient plutôt tendance à majorer l'impact du phénomène.

(b) Les études empiriques sur données françaises concluent à un impact restreint des délocalisations sur l'emploi

Les statistiques précédentes ne donnent pas une évaluation des effets directs des délocalisations sur l'emploi dans les pays développés. Elles laissent présager des incidences limitées sur l'emploi, les délocalisations apparaissant comme un phénomène circonscrit. Les études tentant d'évaluer le lien direct entre les délocalisations et l'emploi aboutissent à la même conclusion.

⁶⁹ Voir en particulier le complément B du rapport de Fontagné et Lorenzi « Repères quantitatifs sur les délocalisations industrielles à partir des relations extérieures avec les pays émergents ou à bas salaires », Louis de Gimel (SESSI).

– Effets des échanges internationaux sur l’emploi :

Parmi les études disponibles, certaines d’entre elles évaluent les effets du commerce Nord-Sud, champ plus vaste que les seules délocalisations, sur l’emploi. L’approche traditionnelle consiste à calculer le contenu en emplois des échanges commerciaux. Cette méthode évalue le nombre d’emplois qui existeraient si on supprimait les flux commerciaux. Ainsi, le contenu en emplois des importations correspond au nombre d’emplois qui seraient créés si l’on produisait sur le territoire national les biens importés. D’après les travaux récents, le contenu en emplois des importations en provenance des pays en développement est plus élevé que le contenu en emplois des exportations vers ces pays, d’environ 10% dans le cas français. Cet effet défavorable à l’emploi national est cependant contrebalancé par un excédent des échanges avec les pays du Sud. Néanmoins, si on suppose que la balance commerciale avec le Sud est équilibrée (cas le plus défavorable pour l’emploi), l’impact sur l’emploi des échanges avec les pays du Sud est faiblement négatif, de l’ordre de 0,5% de l’emploi total (1% de l’emploi industriel), compte tenu du poids limité des pays du Sud dans les échanges des pays du Nord (Fontagné et Lorenzi, op. cit.). Cette méthode est cependant fragile, car elle repose sur des hypothèses simplificatrices fortes. En particulier, elle suppose que les produits importés peuvent être remplacés par la production nationale, et que la productivité des exportateurs est la même que celle des autres producteurs nationaux. Selon une autre approche, Boulhol (2004)⁷⁰ trouve que l’effet du commerce avec le Sud expliquerait 9,5% de la diminution de l’emploi industriel en France sur la période 1970-2002, ce qui aurait conduit à une perte d’emplois industriels due au commerce de 250 000 emplois au maximum sur la période (soit en moyenne 7 500 emplois industriels par an).

– Effets des délocalisations sur l’emploi :

Pour chiffrer l’impact des délocalisations, Aubert et Sillard (2005)⁷¹ retiennent la définition suivante de la délocalisation : il y a présomption de délocalisation « s’il y a substitution de production étrangère à une production française, résultant de l’arbitrage d’un producteur qui renonce à produire en France pour produire ou sous-traiter à l’étranger ». Elle est repérée au niveau microéconomique (entreprise indépendante ou groupe) au moyen de deux critères : une forte diminution des effectifs et une augmentation substantielle des importations pour le type de bien produit. A partir de données individuelles d’entreprises, les auteurs estiment que les délocalisations expliqueraient la suppression 95 000 emplois industriels entre 1995 et 2001, soit en moyenne 13 500 emplois industriels par an. Les seules délocalisations à destination des pays émergents seraient responsables d’un peu moins de la moitié de ces suppressions, soit environ 6 400 emplois industriels. Le phénomène toucherait pratiquement tous les secteurs de l’industrie, mais à des degrés divers. Toutefois, ces résultats ne doivent pas masquer que, si l’impact des délocalisations semble limité au niveau macroéconomique, il peut être lourd dans certains bassins d’emplois. Certaines monographies signalent un effet local important des délocalisations sur l’emploi principalement industriel.

E. Les marchés financiers

Les marchés financiers ont mauvaise presse en France. On leur reproche fréquemment leur comportement court-termiste, qui, par la recherche systématique d’une rentabilité immédiate

⁷⁰ Boulhol H. (2004), « Quel impact du commerce extérieur international sur la désindustrialisation dans les pays de l’OCDE ? », Flash CDC Ixis n°2004-206, 1^{er} juillet.

⁷¹ Aubert P. et Sillard P. (2005), « Délocalisations et réductions d’effectifs dans l’industrie française », document de travail de l’INSEE G 2005/03.

élevée, empêcherait les entreprises d'investir et de créer des emplois. Sur ce thème, la polémique est vive, y compris parmi les économistes. Plusieurs ouvrages très récents d'économistes reconnus sont revenus sur cette question, parmi lesquels on peut citer ceux de P. Artus et M-P. Virard⁷² et J. Peyrelevade⁷³ qui défendent la thèse du court-termisme des marchés financiers initialement développée par M. Aglietta⁷⁴, et celui de A. Landier et de D. Thesmar⁷⁵ qui soutient la thèse inverse. A partir de l'examen systématique des données et des résultats d'études microéconomiques, A. Landier et D. Thesmar montrent que d'une part, les marchés financiers permettent le financement de projets de long terme et que d'autre part, ils ne nuisent pas aux emplois. Les principaux arguments sont repris dans ce qui suit.

1) La finance est-elle hostile aux investissements de long terme ?

L'exigence d'un taux de rentabilité immédiat, la fameuse dictature des 15% de rendements sur fonds propres, pousserait-elle les chefs d'entreprise à sacrifier l'investissement et les projets industriels de long terme pour doper les profits de court terme ? Les données statistiques ne vont cependant pas dans ce sens. Elles montrent que les marchés boursiers font preuve d'une certaine patience en acceptant de financer des projets dont le rendement est à la fois lointain et incertain.

En effet, les données empiriques indiquent que les marchés financiers financent une large fraction d'entreprises non profitables. Ainsi, parmi les entreprises cotées aux Etats-Unis en 2004, le tiers d'entre elles font des pertes. Cette fraction n'a cessé d'augmenter depuis la fin des années quatre-vingt-dix : elle était de 10% en 1970, 20% en 1980, 30% vers 1990 et elle a atteint un maximum de 49% en 2001 avant de redescendre vers 35% en 2004⁷⁶.

En outre, il ressort que les marchés financiers ont une préférence marquée pour ces entreprises déficitaires. La valeur de marché par rapport à la taille (« Market-to-Book ratio ») est de 50% plus élevée pour les entreprises faisant des profits négatifs que pour celles faisant des profits positifs⁷⁷. Cet engouement boursier pour ces entreprises s'explique par le pari que font les investisseurs sur le succès futur de ces entreprises qui sont en moyenne plus jeunes et innovantes. Parmi ces entreprises, on trouve celles de l'industrie des biotechnologies, qui a massivement recours aux marchés financiers pour financer sa recherche et sa croissance. Cette industrie demande des investissements de long terme très coûteux et très risqués. Les programmes de recherche s'étalent sur des dizaines d'années. Tous n'aboutissent pas, et ceux qui réussissent mettent en moyenne quatorze ans pour découvrir et mettre sur le marché un nouveau produit. Pourtant, les marchés financiers ont largement investi dans ce secteur en 2004 : sur les 20,8 milliards de financement, le secteur a reçu 4,9 milliards de capital-risque et 5,5 milliards d'introduction en bourse, tandis qu'il a dépensé 19,8 milliards de dollars en recherche et développement⁷⁸.

⁷² P. Artus et M-P. Virard (2005), « Le capitalisme est en train de s'autodétruire », Editions La Découverte, Paris.

⁷³ J. Peyrelevade (2005), « Le capitalisme total », Editions La République des Idées et du Seuil, Paris.

⁷⁴ M. Aglietta (2000), « La globalisation financière », La Découverte, Repères.

⁷⁵ A. Landier et D. Thesmar (2007), « Le grand méchant marché : décryptage d'un fantasme français », Flammarion.

⁷⁶ Voir A. Landier et D. Thesmar (2007) « Le grand méchant marché ... », ouvrage cité, page 17 et T. Philippon (2007), « Le capitalisme d'héritiers », Editions du Seuil et la République des Idées, page 96.

⁷⁷ Le Market-to-Book ratio est le rapport entre la valeur de marché de l'entreprise et sa valeur comptable. La valeur de marché correspond à la valeur des actions et de la dette, tandis que la valeur comptable correspond à la valeur des machines, brevets et stock au prix d'achat. Voir A. Landier et D. Thesmar, ouvrage cité, page 17.

⁷⁸ Ces chiffres sont cités dans le livre de T. Philippon sus-mentionné à la page 96.

2) *La finance est-elle hostile aux emplois ?*

Les marchés financiers sont-ils défavorables aux emplois des entreprises qu'ils financent ? En d'autres termes, doit-on opposer le capital au travail (« la bourse ou l'emploi ») ou au contraire considérer que « capital et travail sont dans le même bateau »⁷⁹ ? Les données empiriques concluent qu'il n'y aurait pas d'opposition véritable entre le capital et le travail, tant aux niveaux macro-économique et micro-économique. En revanche, le développement des marchés financiers aurait accru le risque de pertes d'emplois pour les salariés.

(a) Il n'y aurait pas d'opposition entre le capital et le travail

– La part des salaires dans le PIB

L'analyse sur longue période du partage de la valeur ajoutée dans les pays développés semble indiquer que le développement de la finance ne s'est pas fait pas au détriment du travail et au profit du capital. En effet, pourvu que la période soit assez longue, le partage de la valeur ajoutée est stable et similaire d'un pays à l'autre. La répartition est toujours la même : environ deux tiers pour le travail et un tiers pour le capital. Ainsi, de 1970 à 1999, la part moyenne du travail est de 63,4% (avec un écart-type de 2,5%) pour la France contre 63,8% (avec un écart-type de 2,4%) pour les Etats-Unis. En distinguant les trois décennies, les niveaux moyens sont également proches dans les deux pays. Pour la France, ils sont de 64,3% dans les années 1970 (contre 66,3% aux Etats-Unis), 64,4% dans les années 1980 (contre 63,9% aux Etats-Unis) et de 61,1% dans les années 1990 (contre 61,3% aux Etats-Unis). En outre, depuis le début des années quatre-vingt-dix, la part des salaires en France connaît une remarquable stabilité, puisqu'elle fluctue entre 60% et 62%⁸⁰.

– Les cours boursiers et les réductions d'effectifs

La thèse des « licenciements boursiers » a été abondamment relayée par les médias. Selon cette thèse, les licenciements massifs des sociétés cotées ne répondraient à aucun impératif économique, mais seraient réalisés dans le seul but de satisfaire les actionnaires. La thèse des licenciements boursiers a été lancée en France en 1999 par « l'affaire Michelin ». Alors que les dirigeants annonçaient simultanément, le 8 septembre 1999, une augmentation de 20% du bénéfice semestriel du groupe et le licenciement sur trois ans de plus de 7500 emplois (10% des effectifs du groupe en Europe), l'action Michelin enregistrait une hausse de 12,5% le jour suivant. Elle est revenue sur le devant de la scène en mars 2001 avec le cas de Danone (pour d'autres exemples, voir G. Capelle-Blancard et N. Couderc, 2007⁸¹).

Les études empiriques ne confirment pas la thèse des licenciements boursiers. L'étude de référence sur ce thème est celle réalisée par H. Farber et K. Hallock⁸² (1999) à partir du recensement de toutes les annonces de réductions d'effectifs parues dans le Wall Street Journal pour les sociétés cotées à la Bourse de New York entre 1970 et 1997. Sur les 3 878 annonces répertoriées concernant 1 176 entreprises, les résultats indiquent qu'en moyenne le cours de Bourse d'une

⁷⁹ Cf. P. Cahuc et A. Zylberberg (2004), « Le chômage, fatalité ou nécessité ? », Flammarion, page 35 et A. Landier et D. Thesmar (2007), ouvrage déjà cité page 58.

⁸⁰ P. Askenazy (2003), « Partage de la valeur ajoutée et rentabilité du capital en France et aux Etats-Unis : une réévaluation ? », *Economie et Statistique* n°363-364-365.

⁸¹ G. Capelle-Blanchard et N. Couderc (2006), « Licenciements boursiers chez Michelin et Danone : beaucoup de bruit pour rien ? », *Revue française d'économie*, 21(2), septembre- octobre 2006, pages 55-74.

⁸² K. Hallock et H. Farber (1999), « Have employment reductions become good news for shareholders ? The effects of job loss announcements on stock prices », document de travail du NBER, n°7295.

entreprise baisse après l'annonce de licenciements, que l'on considère les années 1970, 1980 ou 1990. Les nombreuses autres études sur données américaines et européennes aboutissent à la même conclusion : les cours boursiers baissent en général à la suite d'annonces de licenciements massifs⁸³.

En France, G. Capelle Blancard et N. Couderc (2006) analysent la réaction des marchés suite aux annonces de licenciements des entreprises Michelin (septembre 1999) et de Lu-Danone (printemps 2001). Ils montrent que ces deux cas ne font pas exception à la règle. Par exemple, pour « l'affaire Michelin », l'examen des cours de l'action indique le caractère temporaire de la hausse qui a suivi immédiatement l'annonce. En utilisant la méthode des études d'événements⁸⁴, les auteurs établissent que l'annonce des licenciements du 8 septembre est sans effet sur le rendement cumulé de l'action dès le lundi 13 septembre⁸⁵.

Ces éléments montrent que les cours boursiers réagiraient en moyenne négativement aux réductions d'effectifs. Les marchés boursiers n'auraient pas réagi différemment dans les cas très médiatiques des entreprises Michelin et Danone. Cela signifierait que, pour la Bourse, les entreprises qui licencient ont en moyenne de moins bonnes perspectives de profits que les autres.

– Les OPA hostiles et les compressions d'emplois

Certaines opérations financières agressives, telles que les OPA hostiles⁸⁶, sont également vivement critiquées au motif qu'elles seraient néfastes aux entreprises cibles, à leurs salariés et à leurs actionnaires. C'est la thèse très répandue selon laquelle une prise de contrôle non sollicitée par l'équipe dirigeante de l'entreprise cible conduirait au démembrement de l'entreprise et à la destruction de ses emplois.

A. Landier et D. Thesmar examinent les effets des OPA hostiles à partir des résultats de nombreuses études empiriques. Il en ressort que les OPA hostiles permettraient une amélioration réelle de la gestion des entreprises cibles, qui irait au-delà des réductions d'effectifs. L'étude de S. Bhagat, A. Schleifer et R. Vishny (1990)⁸⁷ examine les sources des primes d'acquisition des OPA hostiles ciblant des entreprises américaines dans les années quatre-vingts. Ils établissent que les compressions d'emplois représenteraient au plus 20% des primes d'acquisition, et concerneraient en premier lieu des emplois de cols blancs (cf. encadré 5). Par ailleurs, l'étude de M. Bertrand et de S. Mullainathan (2003)⁸⁸ évalue l'effet de menace des OPA hostiles en comparant des entreprises américaines soumises à un risque plus moins ou moins important d'OPA selon la législation en

⁸³ Au total, 41 études sont analysées par N. Couderc dans sa thèse de doctorat de l'Université de Paris I et dans le miméo de G. Capelle-Blancard et N. Couderc (2007), « How do shareholders respond to downsizing ? A meta-analysis ».

⁸⁴ La méthode des études d'événements permet d'évaluer l'impact sur les cours boursiers d'une information nouvelle non anticipée par le marché. Cet impact est mesuré par le rendement anormal, qui est défini comme l'écart entre le rendement observé et le rendement théorique. Ce dernier est le rendement qui aurait dû être observé en l'absence d'événement. Il est estimé à partir du rendement du marché, qui est l'indice CAC 40. Voir l'article de G. Capelle-Blancard et N. Couderc pour plus de détails.

⁸⁵ Par ailleurs, les auteurs précisent qu'un mois après la brève augmentation du 9 septembre, le cours de bourse enregistrait une chute de 33% par rapport à cette date là (l'action vaut alors 31 € contre 46,9 € à la séance d'ouverture du 9 septembre), alors que l'indice CAC 40 connaissait une hausse de 38% sur la même période.

⁸⁶ Les OPA (Offre publique d'achat) aboutissent à l'acquisition de la totalité des titres d'une société cotée. Les OPA dites hostiles sont des opérations non sollicitées par l'équipe dirigeante de la cible au cours desquelles l'acquéreur s'adresse directement aux actionnaires, à la différence des OPA amicales où l'acquéreur négocie directement avec l'équipe dirigeante de l'entreprise cible en vue d'aboutir à un accord des deux conseils d'administration.

⁸⁷ S. Bhagat, A. Shleifer et R. Vishny (1990), « Hostile takeovers in the 1980s : the return to corporate specialization », *Brooking Papers on Economic Activity*, pages 1-72.

⁸⁸ M. Bertrand et S. Mullainathan (2003), « Enjoying the quiet life? Corporate governance and managerial preferences », *Journal of Political Economy*, vol. 111, n°5, pages 1043-1075.

vigueur dans l'Etat où elles sont immatriculées. Les auteurs montrent que la possibilité d'OPA améliorerait la productivité et la rentabilité de toutes les entreprises, qu'elles soient finalement cibles ou pas d'OPA. Cette amélioration de la productivité ne se ferait pas aux dépens de l'emploi des cols bleus. En revanche, elle nuirait aux cols blancs, en favorisant une diminution de leurs salaires et de leurs emplois (cf. encadré 5). Une explication possible serait que la menace d'OPA contraindrait les managers à améliorer la santé de leur entreprise afin de la protéger des attaques hostiles. Dans ces conditions, il serait, en effet, plus difficile pour un investisseur de rentabiliser son investissement.

Les critiques portent également fréquemment sur les transactions appelées LBO (Leveraged Buy-Outs) effectuées par les fonds d'investissement. Les LBO permettent de racheter une entreprise cible avec une mise de fonds réduite grâce à un très fort niveau d'endettement bancaire. La dette est ensuite remboursée par les dividendes de la société acquise. Selon les critiques formulées à l'encontre de ces transactions, les investisseurs achèteraient les entreprises pour les détruire en commençant par leurs emplois. Les études empiriques montrent au contraire que ces transactions ne se feraient pas aux dépens de l'emploi. Comme pour les OPA, ce serait les cadres, et non les ouvriers, qui seraient les principaux perdants (cf. Lichtenberg et Siegel, 1989⁸⁹).

Encadré 5 : Impact d'OPA hostiles (ou de la menace) sur le fonctionnement des entreprises cibles

- L'étude de S. Bhagat, A. Schleifer et R. Vishny (1990)

Bhagat, Schleifer et Vishny (1990) identifient les sources des primes d'acquisition en examinant le comportement d'entreprises américaines cibles d'OPA hostiles durant les années quatre-vingts. Ils montrent que les primes d'acquisition ne proviennent que marginalement des compressions d'emplois dans les sociétés cibles. Leur méthode repose sur deux éléments : l'estimation de la prime d'acquisition (la différence entre l'offre de l'acquéreur et la valeur estimée de l'entreprise cible en l'absence d'OPA) et le calcul de la valeur actualisée des économies de coût liées aux licenciements. Ce dernier est effectué à partir d'informations recueillies sur les licenciements et d'un certain nombre d'hypothèses portant notamment sur le coût des emplois de cols bleus et blancs, le taux d'actualisation et l'horizon temporel des économies de coût (temporaire ou pérenne). Sur les 62 entreprises cibles d'une OPA hostile sur la période 1984-1986, les auteurs trouvent que 28 d'entre elles ont supprimé des emplois dans les années suivantes. Sur l'ensemble de l'échantillon des entreprises cibles, ils établissent que les réductions d'emplois représentent en moyenne 2,3% des effectifs des sociétés cibles, et entre 11% et 26% de la prime d'acquisition selon qu'ils considèrent que les économies de coût sont temporaires (sur cinq ans) ou pérennes. Par ailleurs, ils trouvent que les compressions d'emplois se concentrent sur les cols blancs : d'après les calculs des auteurs, la probabilité d'être licencié dans une société cible est de 70% plus élevée pour un emploi de cols blancs que pour un emploi de cols bleus. Enfin, ils montrent que les réductions d'emplois mesurées à partir d'un « groupe de contrôle » sont sensiblement plus faibles sur la même période : sur les 62 entreprises de l'échantillon de contrôle (de même taille et de même industrie), les suppressions d'emplois concernent 11 entreprises, et représentent en moyenne 0,5% des effectifs de l'ensemble des entreprises du groupe de contrôle. Ces premières comparaisons signifient que les effets mesurés seraient dus aux OPA hostiles. Les auteurs en concluent que *les réductions d'effectifs représenteraient entre 10% et 20% des primes d'acquisition.*

⁸⁹ F. R. Lichtenberg et D. Siegel (1989), « The effects of leveraged buyouts on productivity and related aspects on firm behaviour », document de travail du NBER n°3022.

Encadré 5 (suite)

- L'étude de M. Bertrand et S. Mullainathan (2003)

Plus récemment, M. Bertrand et S. Mullainathan (2003) ont évalué l'effet de menace d'OPA hostiles sur le comportement d'entreprises américaines. Plus précisément, ils ont étudié l'impact d'un type particulier de dispositif anti-OPA (Business Combination laws) en tirant partie du fait que certains Etats américains n'avaient pas adopté ce type de dispositif, ou bien l'avaient adopté mais à des dates différentes. Les auteurs ont pu évaluer de façon robuste l'effet du dispositif par une méthode d'estimation de « différence de différence », consistant à comparer l'évolution des performances (avant et après la mise en place du dispositif) des entreprises immatriculées dans les Etats ayant adopté ce type de dispositif anti-OPA et celles immatriculées dans les Etats n'ayant pas fait ce choix. Plus exactement, les comparaisons ont porté sur les établissements, et non sur les entreprises, ce qui leur a permis notamment d'isoler les effets des chocs locaux des effets du dispositif. Leur stratégie d'identification repose essentiellement sur les établissements situés dans le même Etat mais dont les entreprises d'affiliation sont immatriculées dans des Etats différents au regard de leur législation anti-OPA. A partir d'un échantillon important d'établissements suivis sur la période 1976-1995, les auteurs montrent que ce type de dispositif législatif anti-OPA bénéficierait surtout aux emplois de cols blancs et peu aux emplois de cols bleus : il se traduirait en moyenne par une augmentation des salaires des cols blancs de 4% et de leurs emplois de 11%, contre une augmentation des salaires des cols bleus de 1% seulement. Par ailleurs, ils établissent que ce type de dispositif anti-OPA diminuerait la productivité et la rentabilité des établissements ainsi protégés. Enfin, ils montrent que ces dispositifs seraient sans effet sur la taille des entreprises, mesurée par le nombre de leurs établissements, puisqu'ils s'accompagneraient d'une diminution quasi équivalente du nombre d'établissements détruits et créés.

(b) Le développement de la finance aurait accru le risque de pertes d'emplois pour les salariés

Si le développement de la finance n'a pas modifié la règle de partage entre le capital et le travail, il pourrait avoir accru le risque de perdre son emploi pour un salarié. D. Thesmar et M. Thoenig montrent que les réformes du marché financier auraient favorisé la montée de l'incertitude sur les marchés des biens et des services et du travail (cf. section II, seconde partie).

F. Coût du travail et prélèvements obligatoires

1) Eléments théoriques

Le coût du travail, résultante du salaire versé et du « coin » fiscal (et social), est une composante importante du débat économique sur les causes du chômage. Les chiffres montrent que le coût du travail français n'est pas particulièrement défavorable par rapport à nos principaux partenaires (Allemagne, Royaume-Uni), mais que sa composition est différente, la part des charges étant plus importante. Le débat s'est donc recentré sur la question du coin fiscal, qui a constamment augmenté en Europe, et en France en particulier, à partir des années 1960 sans toutefois qu'une corrélation claire avec l'augmentation du chômage puisse être établie.

Les économistes sont relativement divisés sur cette question, certains y voyant une cause majeure du chômage, d'autres développant des arguments théoriques en faveur de l'absence d'impact sensible⁹⁰. Ces derniers font notamment valoir que les contributions fiscales ou sociales

⁹⁰ O. Blanchard (2005), « European Unemployment: the Evolution of Facts and Ideas », MIT Working Paper 05-24, October 2005.

pesant au même niveau sur les salaires et les allocations de chômage n'induisent pas d'effet défavorable à l'emploi. D'une manière générale, la prise en compte du coin fiscal influe sur les négociations salariales et le niveau de salaire net versé : les entreprises reportent sur les salariés l'impact de la hausse des contributions.

Néanmoins, ce processus de report ne peut avoir lieu au niveau du salaire minimum, qui s'impose aux employeurs. C'est pour cette raison que l'augmentation des charges peut avoir, d'un point de vue théorique, un impact sur le coût du travail et donc sur le chômage. Les études et les mesures adoptées par les pouvoirs publics comme les allègements de charges sociales sur les bas salaires se sont donc logiquement concentrées sur cette question du coût du travail au niveau du salaire minimum, d'autant que c'est à ce niveau que l'élasticité du travail à son coût est la plus forte. Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi transitent par deux canaux⁹¹. D'une part, la baisse du coût du travail permet à l'entreprise soit de baisser ses prix de vente, soit d'augmenter la profitabilité de sa production. Si l'entreprise répercute une partie de la baisse de son coût de production sur son prix de vente, ceci entraîne, par un effet dit volume (accroissement de la consommation), une augmentation de la demande de travail bénéficiant à tous les niveaux de qualification. D'autre part, par un effet dit de substitution, l'entreprise réagit à la baisse du coût relatif du travail non qualifié en substituant celui-ci dans son processus de production à du travail qualifié et du capital. Au final, cette mesure stimule clairement l'emploi non qualifié et son effet sur l'emploi qualifié reste théoriquement ambigu (il dépend de l'ampleur respective des effets substitution et volume).

2) *Eléments empiriques*

La comparaison de la France et des Etats-Unis fait ressortir les deux éléments suivants. Premièrement, le salaire minimum, en termes réels, a connu une augmentation continue en France depuis les années 1970, tandis qu'il diminuait au niveau fédéral aux Etats-Unis. Outre son impact potentiel sur l'emploi, cette évolution pèse également sur la répartition des revenus. Des travaux récents aux États-Unis montrent que l'augmentation des inégalités est directement liée à cette baisse du salaire minimum⁹². Deuxièmement, la part des charges sociales dans le coût global du travail a atteint au maximum 10% aux États-Unis, tandis que cette part atteignait 80% en France en 1996 ; depuis lors, les forts allègements de charge au niveau du salaire minimum ont conduit à une baisse sensible du coût du travail à ce niveau.

Les études menées en France sur la probabilité de perdre ou de rester dans son emploi lors d'épisodes de hausse du salaire minimum (1990-1991) ou de baisse des coûts du travail à ce niveau (1995-96) indiquent que :

- l'augmentation du SMIC augmente la probabilité d'une perte d'emploi pour les salariés rémunérés à ce niveau et que les baisses de charges n'engendrent pas de croissance de l'entrée dans les emplois⁹³ ;
- les baisses de charges octroyées entre 1993 et 1997 ont le plus touché les entreprises les moins productives qui étaient sur une tendance de licenciement des salariés les

⁹¹ Rapport au premier ministre relatif aux aides publiques du Conseil d'orientation pour l'Emploi, du 8 février 2006.

⁹² David H. Autor, Lawrence F. Katz, and Melissa S. Kearney, "Rising Wage Inequality: The Role of Composition and Prices", August 2005. David H. Autor, Lawrence F. Katz, and Melissa S. Kearney "Trends in U.S. Wage Inequality: Re-Assessing the Revisionists.", September 2005.

⁹³ F. Kramarz, T. Philippon (2001), « The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, » *Journal of Public Economics*, 82, 115-146.

moins qualifiés : pour la première fois on observe un arrêt de la diminution de la part des ouvriers non-qualifiés⁹⁴. On peut en inférer que ces baisses de charges ont surtout permis d'enrayer les destructions d'emplois, en particulier dans les entreprises les moins productives.

Des études menées sur les Etats-Unis montrent à l'inverse qu'une hausse du salaire minimum n'a pas d'impact sur les personnes directement concernées quant à leur probabilité de perte d'emploi. On peut émettre l'interprétation que cette différence provient du plus faible écart existant de l'autre côté de l'Atlantique entre salaire minimum et coût du travail.

Sur la question spécifique de l'efficacité des mesures d'allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, la synthèse des évaluations existantes, détaillée dans le rapport du COE sur les aides publiques, permet de considérer que *les allègements décidés au début des années 1990 et ayant été mis en œuvre avant la réduction du temps de travail* auraient créé ou sauvé autour de 300 000 emplois. Ce chiffre est la moyenne des effets estimés à partir de quatorze études portant sur l'économie française. La fourchette est cependant large, puisque les résultats sont compris entre 100 000 et 490 000 emplois (cf. graphique). En termes d'efficacité, le coût brut par emploi créé est aujourd'hui à environ 25 000 euros, tandis que le coût net, obtenu en tenant compte du surcroît de cotisations sociales généré par les emplois créés et des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage, serait de l'ordre de 10 000 euros.

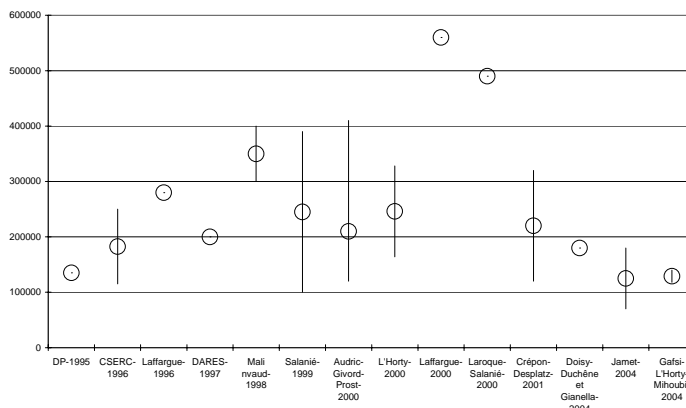
Si le chiffrage de 300 000 emplois créés ou sauvés par les allègements de cotisations mis en place avant 1998 est généralement retenu, les effets des extensions des allègements intervenus depuis 1998 sont plus difficiles à mesurer. En effet, ils sont particulièrement difficiles à quantifier, parce que ces surcroûts d'allègements de charges ont été couplés à d'autres mesures. Ainsi, ils ont eu pour but de compenser l'impact sur le coût du travail de la RTT, puis de la convergence vers le haut des multiples SMICs entre 2003 et 2005. Par conséquent, les évaluations portent sur les créations d'emplois de la RTT dans son ensemble, et non sur le seul volet allègements de cotisations⁹⁵. Cela est d'autant plus regrettable que les allègements supplémentaires accordés à partir de 1998 représentent aujourd'hui l'essentiel du coût budgétaire de ces mesures (11 milliards d'euros sur un total de 19 milliards d'euros en 2006).

Toutefois, selon la DGTPE et la DARES, l'extrapolation des ordres de grandeur obtenus pour les allègements de charges du début des années quatre-vingt-dix aux allègements de la fin des années quatre-vingt-dix permet de considérer que leur suppression totale aujourd'hui conduirait à détruire environ 800 000 emplois en l'espace de quelques années, sauf à revenir sur les fortes augmentations du SMIC horaire décidées et votées du fait de la RTT. Cette extrapolation à une mesure prise aujourd'hui de résultats évalués sur des épisodes datés de dix ans reste cependant délicate (cf. rapport du COE sur les aides publiques).

⁹⁴ Crépon B. et R. Desplat (2002) : « *Evaluation des effets des dispositifs d'allègement de charges sur les bas salaires* », *Economie et Statistique*.

⁹⁵ Voir par exemple les travaux récents de Crépon, Leclerc et Roux.

Nombre d'emplois non qualifiés créés ou sauvegardés selon les évaluations



Source : L'Horty – contribution aux travaux du COE.

Lecture : Les résultats des évaluations ont été ramenés à un budget de 5 milliards d'euros. Les traits continus correspondent aux intervalles de confiance des études, lorsqu'ils sont précisés.

G. Éducation, formation initiale et formation tout au long de la vie

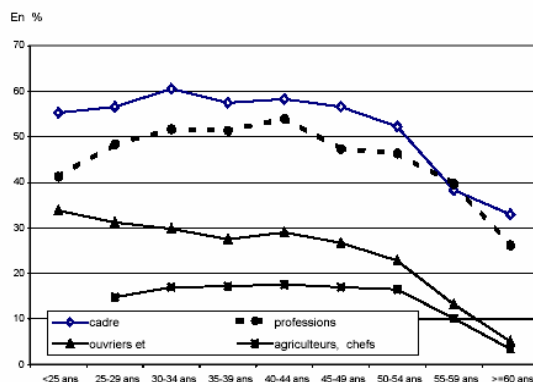
Dans un contexte économique marqué par les processus de « destruction créatrice », les exigences en termes d'adéquation entre offre et demande de travail sont essentielles. Elles impliquent une capacité du système d'éducation et de formation continue à offrir les qualifications et les re-qualifications nécessaires. A cet égard, les traits suivants peuvent être soulignés :

- 17% des jeunes sortent du système éducatif sans diplôme du secondaire, i.e. sans CAP, BEP ou baccalauréat, soit 130 000 jeunes. Les deux tiers d'entre eux ont une « qualification », ce sont ceux qui sortent de classe de terminale de CAP, de BAP ou de terminales, après avoir échoué aux examens de CAP, BEP et baccalauréat. Et 40% d'entre eux ont le brevet des collèges, soit environ 55 000 jeunes (voir graphique)⁹⁶. Il s'agit d'une spécificité française. Ces résultats portent à conséquence dans un pays comme la France où l'on accorde une importance primordiale au diplôme dans l'accès à l'emploi ;
- la validation des acquis de l'expérience (VAE) constitue une innovation potentiellement majeure mais reste encore très restrictive dans ses conditions d'accès ;
- l'accès à la formation continue reste inégalitaire et ne correspond pas nécessairement aux besoins principaux : il concerne moins les salariés les moins qualifiés et diminue avec l'âge, comme le confirme le graphique ci-dessous qui retrace le taux d'accès à la formation continue des actifs occupés selon l'âge et la qualification.

⁹⁶ La notion de « sortie du système éducatif sans qualification » est une notion française, à la différence de la notion internationale de « sortants sans diplôme du second cycle du secondaire ». La première notion correspond à une interruption des études en dessous des seuils de classification correspondant aux niveaux VI et V bis, c'est-à-dire après le début de la préparation au CAP ou BEP ou juste après le collège (une classe du premier cycle). Environ 6% des jeunes sortent « sans qualification », soit 50 000 jeunes : ce sont notamment ceux qui abandonnent en première année de BEP ou de CAP, après avoir réussi ou non le brevet des collèges. La seconde notion ne prend en compte comme diplôme que ceux du second cycle du secondaire (CAP, BEP et baccalauréat), conformément à l'approche européenne.

- enfin, les travaux consacrés aux rendements de l'éducation aboutissent à la conclusion qu'une année d'étude supplémentaire accroît le revenu annuel dans une fourchette variant entre 5 et 15%. Par ailleurs, les travaux s'intéressant plus spécifiquement aux rendements de la formation continue indiquent qu'ils seraient faibles : la formation continue aurait un impact très limité sur le salaire pour les salariés et sur les possibilités de retour vers l'emploi pour les chômeurs⁹⁷.

Les travaux du COE sur la formation professionnelle permettront d'apporter des éléments complémentaires en lien avec la thématique de la sécurisation des parcours professionnels.



Pourcentage de personnes déclarant avoir suivi une formation entre janvier 1999 et mars 2000
Source : enquête « formation continue 2000 » ; traitement DARES.

H. Les institutions du marché du travail

1) Accompagnement des demandeurs d'emploi

(a) Indemnisation du chômage

Les études sur données macro-économiques mettent en évidence un effet positif sur le taux de chômage du taux et de la durée d'indemnisation. Récemment, Nickell, Nunziata et Ochel (2005) trouvent, en utilisant un panel de vingt pays de l'OCDE sur la période 1960-1995, qu'une hausse du taux de remplacement des indemnités chômage de 10 points accroîtrait le taux de chômage de 1,3 points à long terme, et qu'un allongement simultané de 6 mois de la durée d'indemnisation augmenterait le taux de chômage de 2,9 points à long terme. Ces résultats sont confirmés par l'étude de l'OCDE (2006), qui, à l'aide d'un panel de vingt pays de l'OCDE sur la période 1982-2003, indique qu'une hausse de 10 points du taux de remplacement augmenterait le taux de chômage de 1,2 points.

Par ailleurs, Blanchard et Wolfers (2000) montrent, à partir d'un panel de vingt pays de l'OCDE sur la période 1960-1998, que le système d'indemnisation chômage aurait un effet amplificateur fort sur l'impact des chocs économiques sur le taux de chômage. Ainsi, une hausse de 10 points du taux moyen de remplacement augmenterait de 0,25 point l'impact de 1 point d'un choc économique, quel qu'il soit, alors qu'une hausse de 12 mois de la durée moyenne d'indemnisation l'augmenterait de 0,27 point (voir l'annexe 2 pour plus de détails).

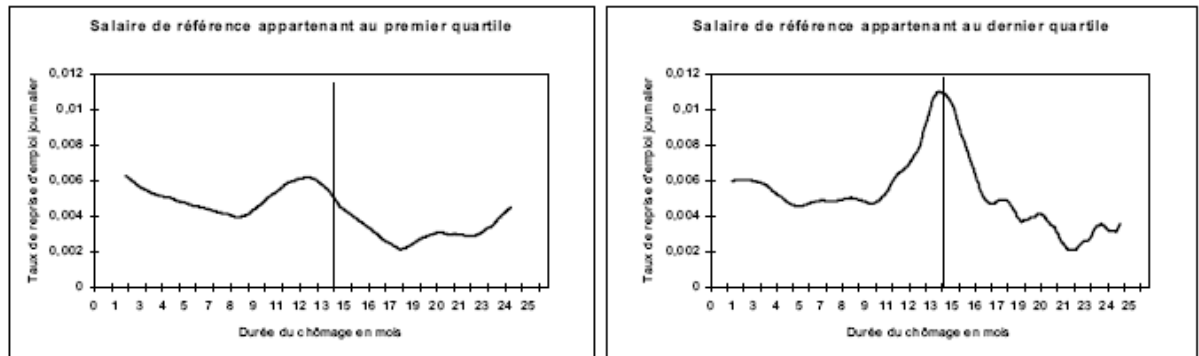
⁹⁷ P. Cahuc et A. Zylberberg (2006), « La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive ».

Néanmoins, il convient d'être prudent sur l'interprétation des résultats de ces travaux reposant sur des comparaisons internationales (cf. infra). Ainsi, les corrélations mises en évidence entre le taux d'indemnisation et le taux de chômage peuvent-elles traduire une causalité inverse. Par exemple, les indemnités chômage pourraient avoir augmenté en réponse à la dégradation de la situation du marché du travail.

Les études sur données micro-économiques étudient, quant à elles, les effets de l'indemnisation du chômage en examinant le comportement des demandeurs d'emplois au voisinage de la fin des droits à l'indemnisation. Sur données françaises, l'étude de Dormont, Fougère et Prieto (2001) illustre bien les résultats obtenus dans ce domaine. Elle s'intéresse aux effets du profil de l'indemnisation du chômage sur la reprise d'emploi en exploitant un extrait du fichier national des allocataires (FNA) de l'UNEDIC sur la période 1986-1992. Cette période couvre deux réglementations successives de l'assurance chômage. La réglementation en vigueur entre 1986 et 1992 prévoyait un profil d'indemnisation en deux paliers, qui se traduisait par une chute unique du montant de l'allocation lors du passage de l'allocation de base à l'allocation de fins de droits. La réforme de 1992 a profondément modifié ce profil en introduisant l'allocation unique dégressive, dont le montant, après une période d'indemnisation à taux plein, baissait tous les quatre mois jusqu'à atteindre un niveau plancher. Les résultats de cette étude permettent de tirer les enseignements suivants :

- *Premièrement, une forte chute de l'allocation chômage favoriserait un retour plus rapide à l'emploi des chômeurs.* En effet, les auteurs observent une accélération du retour à l'emploi des chômeurs de la période 1986-1992 lors du passage de l'allocation de base à l'allocation de fins de droits (au 14^{ème} mois d'indemnisation pour les chômeurs retenus dans l'échantillon, cf. graphiques). En revanche, ce pic dans la reprise d'emploi n'est plus observé dans le système d'allocation unique dégressive. Chaque chute d'indemnisation apparaît certes précédée d'une remontée du taux de reprise d'emploi des chômeurs de la période 1992-1996, mais de bien plus faible ampleur que dans la réglementation en vigueur entre 1986 et 1992. L'introduction de l'allocation unique dégressive aurait écrêté le profil temporel des taux de reprise d'emploi. En outre, elle semble moins efficace que la réglementation précédente, et cela même en tenant compte de la détérioration de la conjoncture observée sur la seconde période. A conjoncture identique, les taux de reprise d'emploi demeurent plus faibles sur toute la période d'indemnisation (et les probabilités de rester au chômage plus fortes) avec l'allocation unique dégressive.

Taux de reprise d'emploi entre 1986 et 1992 pour les plus de 25 ans



Source : Dormont, Fougère, Prieto (art. cit.)

- Deuxièmement, une forte diminution de l'allocation chômage accélérerait le retour à l'emploi essentiellement des chômeurs qui percevaient les salaires les plus élevés avant leur entrée au chômage. En effet, Dormont, Fougère et Prieto montrent que leur taux de sortie du chômage doublerait à l'approche de la date de fin de droits, tandis que celui des chômeurs dont les salaires en emploi étaient les plus faibles augmenterait seulement de moitié (cf. graphiques). Ces effets pourraient traduire le fait que les chômeurs les mieux indemnisés seraient aussi ceux qui peuvent retrouver des emplois plus facilement et donc adopter des comportements plus opportunistes vis-à-vis de l'assurance chômage. Mais, comme le soulignent les auteurs de l'étude, ce second résultat doit être nuancé. D'une part, les taux de retour à l'emploi des chômeurs dont les salaires en emploi étaient les plus élevés sont faibles au-delà du 14^{ème} mois d'indemnisation, malgré la forte diminution de leur allocation chômage. Celle-ci ne semble donc pas exercer d'effet incitatif sur le retour à l'emploi de certains d'entre eux. D'autre part, le basculement à l'allocation de fins de droits entraîne une chute beaucoup plus importante de l'indemnisation des chômeurs dont les rémunérations en emploi étaient les plus élevées, et donc également une incitation financière au retour à l'emploi sensiblement plus forte.

(b) *Accompagnement des demandeurs d'emplois*

Les études portant sur l'impact des mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi sur leur retour à l'emploi concluent notamment que⁹⁸ :

- le renforcement des dispositifs de vérification des droits à l'assurance chômage et de contrôle de l'activité de recherche des chômeurs n'ont pas d'effets sur la durée des périodes de chômage indemnisé et sur le montant total des indemnités versées aux chômeurs éligibles ;
- les programmes d'accompagnement individualisé des chômeurs réduisent en revanche de façon significative la durée des épisodes de chômage indemnisé et permettent en outre aux bénéficiaires d'accéder à des revenus salariaux plus élevés ;
- les quelques travaux ayant examiné les effets des dispositifs de sanctions mis en place dans les pays européens concluent le plus souvent à l'efficacité de ces dispositifs (certains toutefois trouvent des effets peu significatifs), mais ils souffrent de défauts méthodologiques sérieux⁹⁹.

Les études réalisées depuis cette synthèse de 2000 ont apporté un éclairage supplémentaire sur l'importance de la complémentarité entre les programmes d'accompagnement individualisés et la logique de contrôle et de sanction. L'expérience montre qu'il n'est pas possible d'améliorer les taux de retour vers l'emploi des chômeurs dans un système relativement généreux sans mettre en place un accompagnement individualisé¹⁰⁰. Les premières études menées sur le PARE confirment elles aussi l'effet positif d'un accompagnement personnalisé : les prestations prévues dans le cadre du PAP auraient accéléré la sortie du chômage, et surtout minimisé le risque de retour au chômage¹⁰¹. Les systèmes qui imposent un contrôle de la recherche d'emploi et des sanctions sans donner en contrepartie un accompagnement individualisé n'ont en revanche pas d'impact significatif sur le taux de retour à l'emploi¹⁰².

Sur ces sujets, la France présente quelques caractéristiques :

- les dépenses actives pour l'emploi, regroupant les moyens consacrés au service public de l'emploi et les mesures d'accompagnement, sont importantes : de l'ordre de 0,64 % du PIB, contre une moyenne de l'OCDE à 0,37%. Le graphique ci-dessous reprend ces données pour 13 pays de l'OCDE en 2002 ;

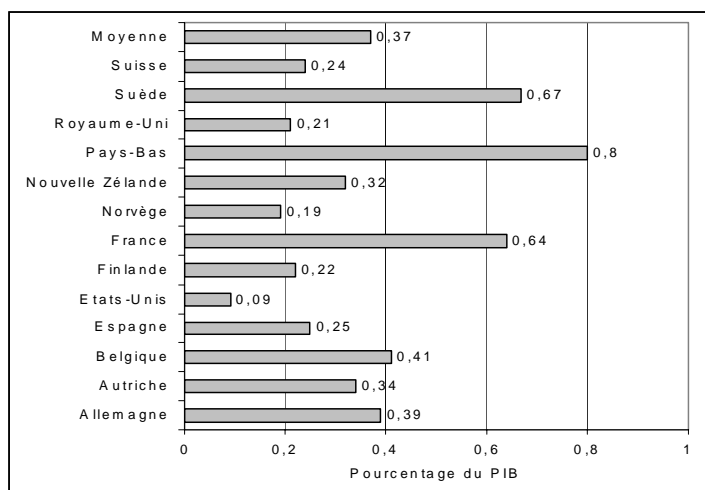
⁹⁸ Denis Fougère, « Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi », complément au rapport du Conseil d'Analyse Economique n°30, Jean Pisany-Ferry, *Plein Emploi*, La documentation française, 2000.

⁹⁹ En particulier, ces travaux ne permettaient pas d'isoler l'effet d'une intensification des sanctions de celui d'un accroissement de l'aide à la recherche d'emploi car les dispositifs étudiés contenaient simultanément ces deux caractéristiques.

¹⁰⁰ Rafael Lalive, Jan van Ours et Josef Zweimüller « The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment », IZA Discussion Paper n° 469, avril 2002. Disponible sur le site www.iza.org.

¹⁰¹ Voir Bruno Crépon, Muriel Dejemppe et Marc Gurgand, « *Counseling the unemployed : does it lower unemployment duration and recurrence* », Mimeo CREST, 2004 <http://www.crest.fr/pageperso/crepon/papMARS.pdf> et le 4 pages Connaissance de l'emploi du CEE retraçant leur étude sur le PARE: http://www.cce-recherche.fr/fr/publicationspdf/c_emploi_20.pdf

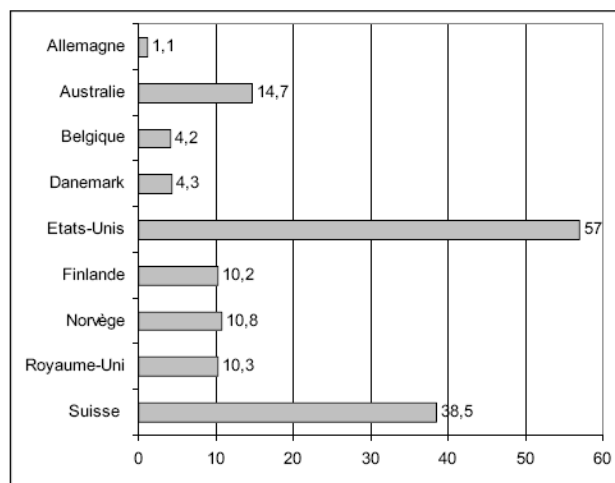
¹⁰² Voir Gerard van den Berg et Bas van der Klauw, « Counseling and monitoring of unemployed workers : Theory and evidence from a controlled social experiment », Document de travail, Free University of Amsterdam, 2001., D. Black, J. Smith, M. Berger et B. Noel, « Is the threat of reemployment services more effective than the service themselves ? Experimental evidence from the UI system », NBER Working Paper 8825, 2002.



Source : OCDE, 2002

- les indices de satisfaction des usagers du service public sont relativement faibles, notamment pour l'ANPE ; d'une manière générale, l'éclatement des institutions du service public de l'emploi nuit à la qualité de l'accompagnement ;
- le recours aux sanctions est quasiment inexistant en France. Les pratiques des autres pays en la matière sont très variables (taux de sanction de 57% aux Etats-Unis, 10% en Finlande, 4% au Danemark, 1% en Allemagne), sans qu'un lien avec les résultats sur le retour à l'emploi puisse être établi.

Taux annuel de sanction des demandeurs d'emploi indemnisé (1998)



Source : OCDE

Note : L'OCDE ne disposait pas des données françaises, inférieures à 1% en tout état de cause.

2) La législation des contrats de travail

Dans une économie marquée par la mobilité sur le marché du travail, les règles encadrant les contrats de travail sont essentielles, en particulier leurs modalités de conclusion et de rupture.

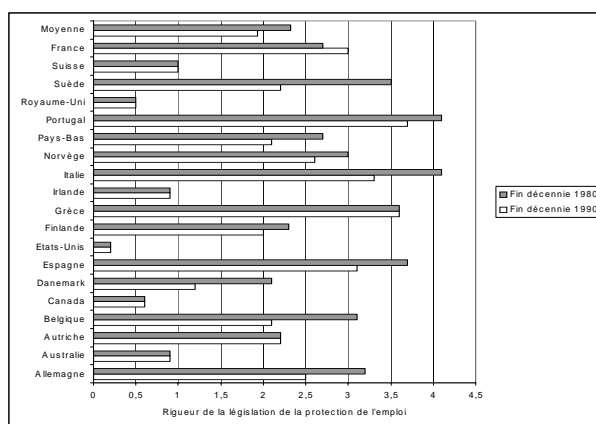
(a) La rigueur de la protection de l'emploi a un impact théorique ambigu sur le taux de chômage

Les études théoriques ne démontrent pas de lien probant entre rigueur de la protection de l'emploi et niveau du chômage. En effet, en augmentant les coûts économiques des licenciements, la législation sur la protection de l'emploi (LPE) diminue les transitions de l'emploi vers le chômage mais diminue également les transitions du chômage vers l'emploi. En conséquence, avec des effets à la fois favorables et défavorables sur le niveau du taux de chômage, la rigueur de la protection de l'emploi n'a pas théoriquement d'impact clair.

En revanche, la LPE est susceptible d'allonger la durée du chômage. Comme elle réduit les entrées dans l'emploi, les chômeurs ont, en effet, moins de chances de retrouver un emploi.

(b) Empiriquement, la protection de l'emploi n'a pas d'impact significatif sur le taux de chômage, mais a un impact sur la durée et la composition du chômage

La littérature empirique sur le lien entre protection de l'emploi et chômage repose notamment sur des comparaisons internationales. Toutes s'appuient sur un indicateur synthétique de la rigueur de la législation de la protection de l'emploi construit par l'OCDE¹⁰³, repris dans le graphique ci-dessous. A cette aune, la France se situerait plutôt dans la moyenne haute, sans être toutefois la plus rigoureuse. Elle serait cependant la seule à avoir (légèrement) durci sa législation entre la fin de la décennie 1980 et la fin de la décennie 1990.



Source : OCDE

¹⁰³ Pour reprendre la définition de l'OCDE, la notion de protection de l'emploi recouvre à la fois la réglementation applicable à l'embauche (dispositions en faveur de l'embauche de catégories désavantagées, conditions de recours aux contrats temporaires ou à durée déterminée, obligations en matière de formation, etc.) et aux licenciements (procédures de licenciement, délais de préavis et indemnités de licenciement obligatoires, dispositions spéciales applicables aux licenciements collectifs et au travail à horaires réduits, etc.)

Ces études menées sur les pays de l'OCDE sur différentes périodes ne parviennent pas à établir un lien évident entre la LPE et le niveau de chômage. La comparaison entre les Etats-Unis et le Portugal, menée par exemple par Olivier Blanchard et Pedro Portugal¹⁰⁴, illustre bien la possibilité d'avoir des niveaux de chômage comparables avec des degrés de protection très différents. En outre, elles montrent que la rigueur de la protection de l'emploi a pour effet de diminuer les flux de rotation sur le marché du travail, et d'augmenter l'occurrence du chômage de longue durée. Ce résultat est bien mis en évidence, notamment par les travaux de la fin des années 1990 de Blanchard et Portugal d'une part et de Layard et Nickell d'autre part.

Parallèlement, il semble que la protection de l'emploi puisse avoir un effet sur la composition démographique du chômage. En augmentant les coûts de la séparation, elle désinciterait les employeurs à embaucher les salariés dont ils sont *a priori* les moins sûrs. Les jeunes seraient ainsi les premiers concernés, ainsi que les femmes à un degré moindre, tandis que les hommes d'âges très actifs bénéficieraient le plus d'une protection de l'emploi rigoureuse. Esping-Andersen¹⁰⁵ estime néanmoins que les jeunes et les femmes sont défavorisés à la fois par une législation très protectrice et une législation très flexible (courbe en U), tandis que les systèmes intermédiaires leur conviendraient mieux.

Enfin, si elle n'a pas d'effets établis sur le taux de chômage, la protection de l'emploi est susceptible d'avoir un effet négatif sur le taux d'emploi¹⁰⁶ : son impact sur l'allongement du chômage est susceptible de décourager certains publics, tels les jeunes, les femmes et les seniors et de diminuer leur taux d'activité. Cet effet n'est là encore pas confirmé pour les hommes d'âge très actif.

Néanmoins, ces résultats établis à partir de comparaisons internationales sur la base de l'indicateur du degré de protection de l'emploi proposé par l'OCDE doivent être considérés avec une certaine prudence. L'indicateur synthétique est très critiquable, dans la mesure où le degré élevé de protection de l'emploi mesuré pour la France est dû à la législation sur les contrats temporaires, et non à la législation sur les emplois permanents ou à celle sur les licenciements collectifs. La France apparaît même parmi les pays les moins restrictifs au regard de sa législation sur les licenciements collectifs¹⁰⁷.

Les études sur données microéconomiques cherchant à estimer les conséquences des changements de la protection de l'emploi permettraient d'apporter des éléments plus convaincants. Il en existe malheureusement peu sur données françaises.

(c) La rigueur de la protection de l'emploi n'augmente pas le sentiment de sécurité des salariés et ne les préserve pas non plus de la précarité

A titre complémentaire, il est intéressant de remarquer que la protection de l'emploi entretient des relations complexes avec le sentiment de sécurité dans l'emploi et la précarité. Plus précisément,

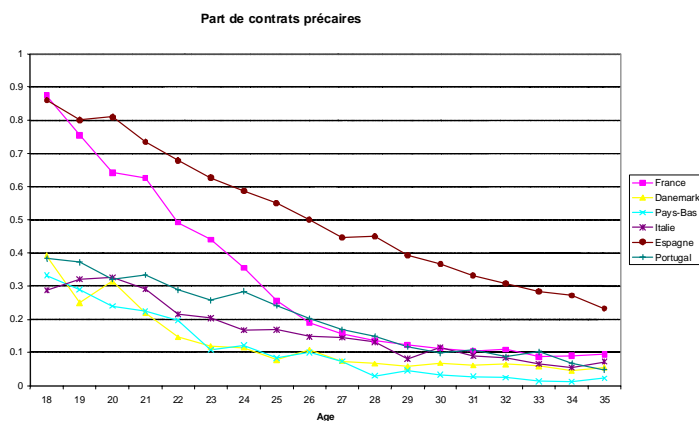
¹⁰⁴ O. Blanchard and P. Portugal. "What hides behind an unemployment rate. Comparing Portuguese and U.S. unemployment". *American Economic Review*, 91(1):187-207, March 2001

¹⁰⁵ Esping-Andersen, G. (2000) 'Who is harmed by labour market regulation? Quantitative evidence'. In G. Esping-Andersen and M. Regini, eds, *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.

¹⁰⁶ OCDE, Perspectives pour l'emploi 2004

¹⁰⁷ Présentation de la DGTPE au groupe de travail « Sécurisation des parcours professionnels » du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (6 décembre 2006), « Quel est le coût du licenciement en France ? », disponible sur le site du COE.

- les études sur le sentiment de sécurité des salariés dans leur emploi¹⁰⁸ indiquent que la corrélation entre protection pour l'emploi rigoureuse et sentiment de sécurité élevée n'est pas établie, au contraire. En revanche, le niveau élevé de l'indemnisation du chômage est associé de manière positive au sentiment de sécurité ;
- une protection de l'emploi relativement élevée peut se doubler d'un fort recours au juge en cas de licenciement. L'OCDE estime ainsi qu'au début des années 1990, un licenciement sur quatre donnait lieu à contentieux juridictionnel en France, contre 22% en Allemagne, 7% au Royaume-Uni, 1,6% en Italie et 0,03% aux Etats-Unis¹⁰⁹ ;
- la protection relativement forte observée en France, mais aussi en Espagne, s'accompagne enfin d'un fort recours aux contrats temporaires dits précaires, en particulier pour les jeunes (cf. graphique) ; ce phénomène se cumule avec celui d'un faible taux d'emploi pour cette catégorie d'âge et il a des conséquences sociales importantes confirmées par toutes les études (accès au logement, accès au crédit, vie familiale et notamment mariage, etc.).



Par ailleurs, la législation française ne parvient pas à éviter des stratégies de contournement et d'évitement. En effet,

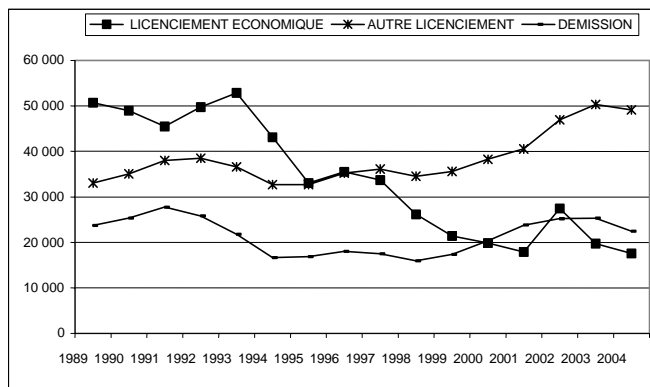
- plus de 70% des embauches se font en contrat à durée déterminée. A l'échéance de ces contrats, plus de la moitié d'entre eux ne sont pas transformés en contrat à durée indéterminée. Cette situation résulte, à l'évidence, d'un contournement des règles très restrictives en matière d'embauche en contrat à durée déterminée ;
- on assiste, depuis le début des années 1990, à une montée en puissance des licenciements pour motif personnel et à une diminution parallèle des licenciements pour motif économique. Ce phénomène est illustré par la figure ci-dessous, qui met en

¹⁰⁸ Notamment F. Postel-Vinay et A. Saint-Martin « Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi ? », Economie et statistiques, n°27 février 2005

¹⁰⁹ Une récente étude du ministère de la justice confirme des taux importants de recours au juge prud'hommal pour les licenciements pour motif personnel, quoiqu'en diminution (41% des licenciements en 1998, 26% en 2003) mais montre que les taux de recours sont nettement plus faibles pour les licenciements économiques (2,6% en 2003, avec une tendance toutefois à l'augmentation à partir d'environ 1% dans le début des années 1990). Il est vrai qu'en matière de licenciement économique, le contentieux collectif contre les plans de sauvegarde de l'emploi relève du tribunal de grande instance. B. Munoz Perez, E. Serverin, « *Le droit du travail en perspective contentieuse 1993-2003* », Juin 2005.

évidence une profonde transformation de la composition des motifs d'inscription au chômage depuis 15 ans : les licenciements pour motif économique diminuent régulièrement et ont été divisés par 2,9 entre 1989 et 2004, tandis que les licenciements pour motif personnel ont cru de 50% sur cette période. Aujourd'hui, les entrées dans le chômage consécutives à un licenciement pour motif personnel sont près de trois fois plus nombreuses que les entrées consécutives à un licenciement économique.

Nombre d'inscriptions mensuelles au chômage (DEFM 1) consécutives à un licenciement économique, une démission ou un autre licenciement (licenciement pour motif individuel).



Source : DARES.

I. Le fonctionnement des marchés des biens et services

Dans la littérature économique sur les causes du chômage, les caractéristiques de fonctionnement des marchés de biens et de services sont moins fréquemment explorées que les institutions du marché du travail ou les chocs macro-économiques. Elles paraissent néanmoins constituer un facteur explicatif non négligeable.

1) Concurrence et barrières à l'entrée

Les réglementations limitant la concurrence dans certains secteurs, le plus souvent protégés de la concurrence internationale, sont à rapprocher de la faiblesse de l'emploi dans ces secteurs abrités. Ainsi, si la France avait le même taux d'emploi que les Etats-Unis dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, elle compterait 3,4 millions d'emplois supplémentaires. La même comparaison avec les Pays-Bas aboutit à 1,8 million d'emplois, et à 1,2 million dans les cas de l'Allemagne et du Danemark¹¹⁰.

(a) En théorie, les réglementations limitant la concurrence sont défavorables à l'emploi

Les barrières à l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises plus productives peuvent être instaurées avec l'objectif de réduire les destructions d'emplois, au moins à court terme.

¹¹⁰ Ces points sont développés dans le rapport de Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil, Productivité et emploi dans les services, *Rapport n°40 du CAE, 2004*.

Néanmoins, ces barrières ont rapidement des effets défavorables non seulement pour le consommateur mais aussi pour l'emploi :

- elles contribuent à la hausse des prix et donc à la baisse de la demande pour les produits ;
- elles ont tendance à limiter les innovations et l'apparition de nouveaux produits ;
- elles sont souvent défavorables pour les jeunes en particulier, par exemple dans l'accès à l'emploi sur des secteurs de services ou dans la création de nouvelles activités ;
- elles contribuent enfin à diminuer les gains de productivité, ce qui s'avère à terme défavorable à l'emploi.

(b) Les études empiriques montrent que les régulations anticoncurrentielles se traduisent par des pertes d'emplois dans les secteurs concernés

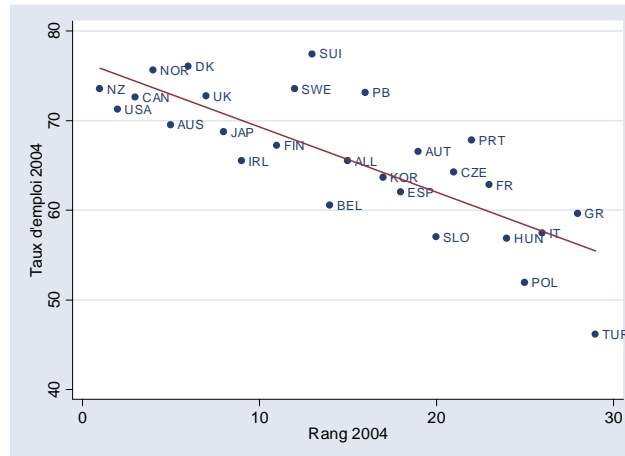
Des études empiriques montrent que les régulations anticoncurrentielles se traduisent dans plusieurs secteurs par des pertes d'emploi globales. Il en est ainsi, notamment, du commerce de détail et du transport routier de marchandises¹¹¹.

A un niveau plus macro-économique, l'OCDE et la Banque mondiale ont entamé des travaux visant à établir des indicateurs synthétiques du niveau des barrières d'accès aux marchés des biens et services. La Banque mondiale a ainsi construit un indicateur de facilité du commerce. Le rang de classement de plusieurs pays au regard de cet indicateur est mis, dans le graphique ci-dessous, en relation avec le taux d'emploi national¹¹². On observe que la corrélation entre le taux d'emploi et le rang de classement est très forte. Les pays qui ont le moins de barrières réglementaires sont aussi ceux où le taux d'emploi est le plus fort. Par exemple, les taux d'emplois des quatre premiers du classement, la Nouvelle Zélande, les États-Unis, le Canada et la Norvège, sont respectivement de 73,5%, 71,2%, 72,6% et 75,6%. En revanche, les taux d'emplois de la France, de la Grèce, de l'Italie et de la Turquie, qui se trouvent dans le bas du classement, sont de 62,8%, 59,6%, 57,4% et 46,1%.

¹¹¹ Marianne Bertrand et Francis Kramarz « Does entry regulations hinder job creation ? Evidence from the french retail industry » *Quarterly Review of economics* CXVII,4,2002, pp 1369-1414. Pierre-Philippe Combes et Miren Lafourcade « Transport costs : measures, determinants and regional policy implications for France », 2004 document de travail CERAS, O4-05.

¹¹² En d'autres termes, le pays ayant le rang 1, en l'occurrence la Nouvelle Zélande est le pays où les entraves réglementaires sont les plus faibles

Relation entre l'indicateur du degré de facilité du commerce et le taux d'emploi en 2004.



Source : OCDE et Banque Mondiale.

Il est possible d'aller un peu plus loin que ces corrélations en estimant à l'aide d'un modèle statistique les effets d'une modification de l'indicateur de concurrence d'un pays sur les performances macroéconomiques de ce pays. Ainsi, l'étude de la Banque Mondiale montre, à l'aide d'une simulation numérique de ce type, que le taux de chômage d'un pays comme la Grèce pourrait être abaissé de plus de trois points de pourcentage si ce pays avait un cadre pour la vie économique équivalent à celui du Danemark. Une autre étude récente¹¹³ aboutit à un résultat sensiblement identique pour la France. Elle trouve que si la France alignait sa réglementation sur le pays de l'OCDE le plus « vertueux », elle gagnerait 1,2 points de pourcentage sur son taux d'emploi (ce qui correspond à 500 000 emplois) et que le taux de croissance annuel de la productivité totale des facteurs augmenterait d'environ 0,2 point de pourcentage sur les dix prochaines années.

2) L'impact sur le chômage de dysfonctionnements sur les marchés des biens et services

Les dysfonctionnements de certains marchés, tels le logement et les transports, sont susceptibles de freiner les flux et la mobilité sur le marché du travail, en particulier pour les jeunes.

Les inadéquations entre offre et demande de logements et les difficultés auxquelles sont confrontées les catégories les plus défavorisées dans l'accès au logement (social ou non) contribuent en effet au processus de ségrégation territoriale, lequel rend plus difficile l'accès à l'emploi en raison notamment de :

- un phénomène d'enclavement (les emplois ne sont que rarement sur les lieux de vie) ;
- des effets défavorables sur l'éducation et la formation ;
- un phénomène de marqueur social et de stigmatisation susceptible de freiner le recrutement.

De la même façon, les défaillances du marché des transports contribuent aux processus d'enclavement et de ségrégation. Ces défaillances concernent bien sûr les dessertes de transports

¹¹³ Nicoletti, G. et S. Scarpetta, « Regulation, productivity and growth: OECD evidence », *Economic Policy*, avril 2003.

collectifs. A un degré moindre, elles sont liées aussi à des questions de concurrence. Par exemple, les règles limitant les possibilités de création d'auto-école en France contribuent à ce que l'accès aux formations du permis de conduire soit parmi les plus coûteux d'Europe.

On dispose d'évaluations « aléatoires » sur les programmes américains de lutte contre la ségrégation territoriale, tels que le programme Gautreaux mis en œuvre à Chicago à partir de 1976 et l'expérimentation baptisée Moving to Opportunity (MTO) conduite à partir de 1994 dans cinq grandes villes (Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles, et New-York). Ces programmes centrés sur les personnes ont notamment aidé à des déménagements et relogements dans des quartiers moins défavorisés. Les nombreuses études menées¹¹⁴ indiquent une amélioration des résultats scolaires des enfants, ainsi que la santé et la sécurité des publics concernés. Les résultats sur l'emploi des parents ont pour leur part été bons dans le cadre du programme de Chicago, moins probants dans le cadre de l'expérimentation MTO.

J. La qualité des relations sociales dans l'entreprise

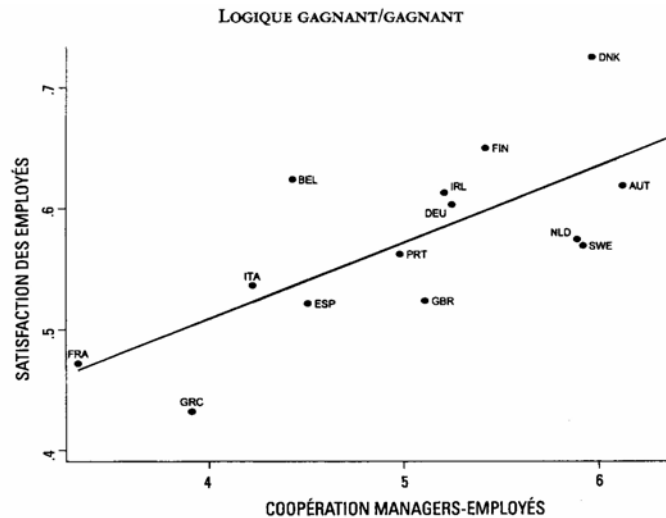
Enfin, certains ont mis récemment l'accent sur la mauvaise qualité des relations de travail pour expliquer la persistance d'un chômage de masse en France. C'est la thèse défendue notamment par Olivier Blanchard et Thomas Philippon¹¹⁵. Elle s'écarte des analyses économiques précédemment évoquées en privilégiant le « caractère social » des difficultés françaises. Cependant, les conclusions sont à considérer avec une certaine prudence. D'une part, l'étude repose sur des résultats d'enquêtes portant sur l'appréciation faite par les chefs d'entreprise et les salariés de la qualité des relations de travail dans leur entreprise. Le caractère subjectif des réponses peut fragiliser les résultats. D'autre part, il n'y a pas d'autre étude, à notre connaissance, susceptible de confirmer ou d'infirmer les conclusions des auteurs.

1) Un manque de confiance réciproque entre les employeurs et les employés

Certaines enquêtes statistiques disponibles semblent montrer que la France est le pays où les relations de travail sont les plus mauvaises, tant du point de vue des dirigeants d'entreprises que du point de vue des employés. Ainsi, les managers français affichent une défiance spécifique dans les relations de travail. L'enquête du Forum économique mondial, le Global Competitiveness Report (CCR), permet de mesurer les perceptions de 5000 managers dans une centaine de pays. Pour la question « Les relations avec vos employés sont-elles coopératives ou conflictuelles ? », la France se classe dernière du groupe des 21 pays riches, et 99^{ème} dans l'échantillon complet des 102 pays (devant le Venezuela, le Nigeria et Trinidad). Parallèlement, les salariés français semblent tirer peu de satisfactions de leur travail. Selon le World Value Survey (WVS), qui porte sur les valeurs et les attitudes des membres de plus de 85 sociétés, la France est avant-dernière parmi les pays d'Europe pour la satisfaction à l'égard de son travail.

¹¹⁴ Voir notamment les études de L. Katz sur le programme Moving to opportunity. <http://post.economics.harvard.edu/faculty/katz/papers.html>.

¹¹⁵ O. Blanchard et T. Philippon (2006), « The quality of labor relations and unemployment », document de travail du NBER. T. Philippon (2007), « Le capitalisme d'héritiers », Editions du Seuil et La République des Idées.



Source : T. Philippon (2007), « Le capitalisme d'héritiers », page 25.

Note : L'axe horizontal correspond à la réponse des managers à la question du GCR « Les relations avec vos employés sont-elles coopératives ou conflictuelles ? ». Les réponses vont de 1 (très hostiles) à 7 (très coopératives). L'axe vertical est la fraction des travailleurs qui se déclarent « très satisfaits » de leur travail dans le WVS.

Par ailleurs, les comparaisons internationales montrent que la satisfaction des managers sur les relations sociales dans l'entreprise et la satisfaction des employés dans leur travail vont de pair : les pays où les managers jugent que les relations de travail avec leurs employés sont bonnes (ou plus exactement « coopératives ») sont aussi ceux où les employés se disent satisfaits vis-à-vis de leur travail. Ainsi, certains pays, comme la France, apparaissent incapables, au vu de ces comparaisons dont la fiabilité reste sans doute sujette à caution, d'organiser le travail de manière à satisfaire à la fois les employeurs et les employés, tandis que d'autres pays, comme le Danemark, la Finlande, la Suède, y réussissent très bien (cf. graphique ci-dessus)¹¹⁶.

2) La méfiance entre les acteurs a un coût économique important

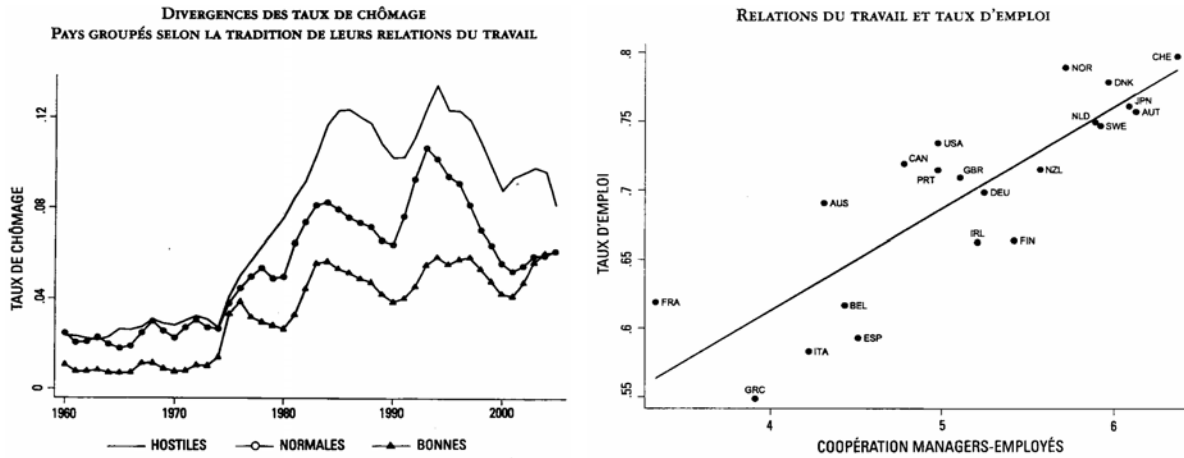
Selon T. Philippon, la mauvaise qualité des relations de travail constitue le frein à l'emploi le plus important de l'économie française, qui surpasserait notamment les freins institutionnels dus aux lois et aux régulations. En France, l'hostilité des relations sociales dans l'entreprise serait le principal facteur responsable du niveau élevé du taux de chômage et de la faiblesse du taux d'emploi des seniors. En outre, elle favoriserait le maintien d'un capitalisme français « d'héritiers », qui, en restreignant le choix des dirigeants, briderait la croissance et la productivité de l'économie.

(a) La mauvaise qualité des relations sociales serait à l'origine des mauvaises performances françaises sur le marché du travail

O. Blanchard et T. Philippon établissent que le taux de chômage a le plus augmenté depuis trente ans dans les pays où les relations de travail sont les mauvaises (cf. graphique). Le taux d'emploi est également plus faible dans ces pays (cf. graphique). Les auteurs montrent qu'il s'agit dans les deux cas d'une relation causale : c'est la qualité des relations sociales dans l'entreprise qui

¹¹⁶ T. Philippon, « Le capitalisme d'héritiers », ouvrage cité, page 25.

expliquerait l'essentiel les variations de taux de chômage et de taux d'emploi entre les pays, et non l'inverse.



Source : T. Philippon (2007), « Le capitalisme d'héritiers », pages 25 et 78

Pour cela, ils s'appuient sur une classification des pays en trois groupes définie en fonction de l'attitude des Etats vis-à-vis des syndicats à la fin du XIX^e siècle (classification établie par Colin Crouch pour quinze pays¹¹⁷) : le groupe des Etats hostiles aux syndicats (France, Espagne, Italie et Portugal), le groupe des Etats neutres (Danemark, Norvège, Finlande, Suède, Grande-Bretagne, Irlande, Belgique) et le groupe des Etats favorables (Allemagne, Suisse, Hollande, Autriche). Cette variable historique prédit bien la qualité des relations entre employeurs et employés aujourd'hui, telle qu'elle est mesurée à partir de la réponse des managers à la question « Les relations entre employés et employeurs sont-elles conflictuelles ou coopératives ? ». En effet, dans l'échantillon des 15 pays étudiés par C. Crouch, il ressort que les pays où les Etats se sont montrés hostiles aux syndicats au XIX^e siècle sont ceux qui ont des relations sociales conflictuelles aujourd'hui. Inversement, les pays où les Etats ont facilité le développement des syndicats au XIX^e siècle sont ceux où les relations sociales sont coopératives aujourd'hui. Toutefois, comme la classification de C. Crouch repose sur ce qui se passait au XIX^e siècle, elle ne peut pas être influencée par des facteurs exogènes contemporains (comme un choc macro-économique), qui, en revanche, pourraient affecter à la fois le taux de chômage ou le taux d'emploi et les relations sociales dans l'entreprise aujourd'hui. Par l'utilisation de cette variable, il est alors possible de supprimer un biais possible dû aux effets des facteurs exogènes, et d'identifier l'effet causal des relations sociales dans l'entreprise.

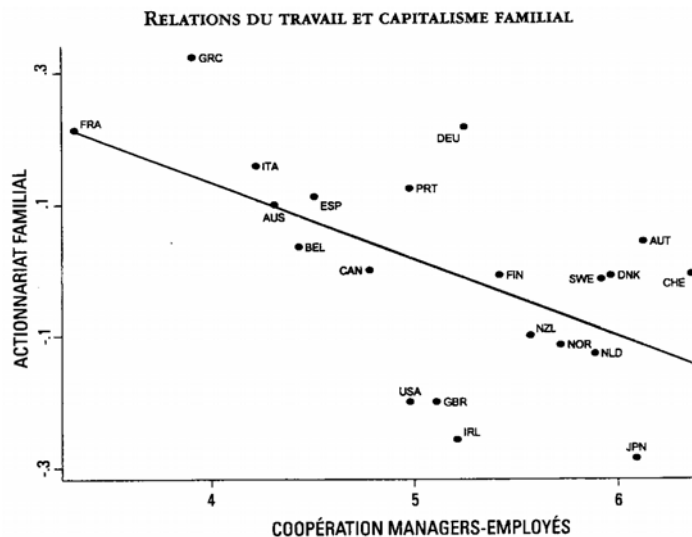
Les mécanismes par lesquels le manque de coopération entre les acteurs peut causer un chômage élevé sont difficiles à identifier précisément. Ils peuvent opérer à divers niveaux. Au niveau micro-économique, les entreprises peuvent limiter les nouveaux projets ou choisir des projets moins innovants pour ne pas prendre de risque. Au niveau macro-économique, les ajustements structurels (ajustement salarial notamment) peuvent prendre plus de temps quand des crises surgissent. Par ailleurs, la mauvaise qualité des relations de travail peut déprimer les taux d'emploi car outre les raisons susmentionnées, elle peut décourager les travailleurs de travailler en rendant le travail plus pénible. En particulier, elle peut être déterminante pour les travailleurs les plus âgés, qui peuvent être lassés par les insatisfactions accumulées au cours de leur vie active.

¹¹⁷ Colin Crouch (1993), « Industrial relations and European state traditions », Oxford, Clarendon Press.

(b) La mauvaise qualité des relations sociales favoriserait le maintien d'un « capitalisme d'héritiers » qui pénaliserait la croissance et l'innovation

Au-delà de leurs effets sur le taux de chômage et le taux d'emploi, de mauvaises relations de travail au sein des entreprises peuvent avoir comme conséquence de favoriser le maintien d'un capitalisme familial, qui, à son tour, peut être la cause de conflits sociaux dans l'entreprise à plus long terme en raison d'une gestion des ressources humaines plus « archaïque » (transmission héréditaire du management des entreprises, absence de délégation d'autorité, etc.).

H. Mueller et T. Philippon¹¹⁸ observent qu'il y a une plus forte proportion d'entreprises à contrôle familial parmi les entreprises cotées¹¹⁹ dans les pays où les relations sociales dans l'entreprise sont hostiles, même lorsqu'on tient compte des différences de tailles entre les pays¹²⁰. Par exemple, la France a une proportion d'entreprises à actionnariat familial de 20% supérieure à celle des pays de taille comparable (cf. graphique).



Source : T. Philippon (2007), « Le capitalisme d'héritiers », page 55.

Note : L'axe vertical représente la fraction d'entreprises cotées dont l'actionnaire principal est une famille, corrigée par les différences de taille entre les pays. L'axe horizontal correspond à la réponse des managers à la question du GCR (cf. graphique plus haut).

La relation entre la qualité des relations sociales au sein des entreprises et le capitalisme familial est néanmoins complexe à interpréter. D'un côté, le capitalisme familial semble être une réponse à l'hostilité des relations sociales, car il permettrait aux entreprises de diminuer les conflits sociaux en limitant le rôle des syndicats et en contrôlant plus directement leurs salariés. T. Philippon¹²¹ compare l'organisation du travail dans trois types d'entreprises en fonction de leur actionnariat et de leur management : les entreprises à actionnariat dispersé dont le management est professionnel (comme AXA), les entreprises à actionnariat familial dont le management est

¹¹⁸ Holger Mueller et T. Philippon (2006), « Family firms, paternalism, and labor relations », document de travail du NBER.

¹¹⁹ Parmi les entreprises cotées, les entreprises familiales sont celles où l'actionnaire de référence, c'est-à-dire celui qui détient plus de 10% des actions, est une famille. Les entreprises à contrôle étatique sont celles où l'actionnaire de référence est l'Etat. Enfin, les entreprises à actionnariat dispersé sont celles où il n'y a pas d'actionnaire de référence.

¹²⁰ Les pays les plus peuplés ont tendance à avoir des entreprises de plus grandes tailles. Or les grandes entreprises ont, toutes choses égales par ailleurs, un actionnariat plus dispersé que les plus petites.

¹²¹ T. Philippon (2007), « Un capitalisme d'héritiers », ouvrage déjà cité, page 60.

professionnel (comme l'Oréal) et les entreprises à actionnariat familial dont le management est familial (comme Bouygues). Il trouve notamment que le taux de conflits et le taux de syndicalisation sont deux fois plus faibles dans les entreprises à actionnariat familial que dans les entreprises à actionnariat dispersé.

Mais d'un autre côté, le capitalisme familial souffre d'un manque de renouvellement des élites managériales et d'un manque de croissance économique. Pour T. Philippon¹²² (ouvrage cité), le contrôle familial de l'actionnariat ne constituerait pas en soi un problème. En revanche, il aurait des conséquences néfastes sur la productivité des entreprises lorsqu'il s'accompagne d'un management héréditaire. Plusieurs études microéconomiques ont tenté de mesurer les effets de la transmission héréditaire des entreprises sur leur performance économique. Ainsi, Bennedsen et al.¹²³ trouvent, à partir d'une base de données portant sur des successions d'entreprises, que la succession familiale (transmission de l'entreprise à ses enfants ou à un membre de sa famille) causerait, toutes choses égales par ailleurs, une chute de performance de l'entreprise de l'ordre de 40%.

IV. ELEMENTS DE CONCLUSION

Le tour d'horizon réalisé dans cette partie incite à la **modestie** sur ce que l'on sait des causes du chômage français. S'il ne fait pas de doute que notre connaissance a beaucoup progressé dans ce domaine, elle est encore aujourd'hui partielle.

A la lumière des résultats qui viennent d'être rappelés, le chômage en France aurait résulté d'un ensemble de facteurs, parmi lesquels les chocs macroéconomiques des années soixante-dix et certaines institutions de nos marchés auraient manifestement joué un rôle important.

Néanmoins, certaines difficultés méritent d'être mentionnées. *Tout d'abord*, il n'est pas impossible que **d'autres chocs aient pu jouer**, sans qu'ils aient pu être clairement identifiés. De nombreux chocs macroéconomiques affectent les économies en permanence, et certains d'entre eux peuvent être masqués par d'autres plus visibles. A ce propos, il n'est pas inutile de rappeler que le ralentissement de la croissance de la productivité du milieu des années soixante-dix n'a été véritablement perçu que dans les années quatre-vingt.

Ensuite, il faut garder à l'esprit que **les effets des institutions sont difficiles à évaluer** pour différentes raisons qui tiennent notamment à la mesure des institutions ou à l'interprétation des résultats (simple corrélation ou causalité ?). Les résultats des travaux macroéconométriques reposant sur des comparaisons internationales sont sans conteste les plus fragiles. Les travaux microéconométriques offrent des résultats plus robustes, mais ils sont récents et demeurent encore insuffisamment développés en France. Mais, c'est sans nul doute sur le sujet de l'efficacité des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires qu'ils sont le plus prolixes, et que nous disposons le plus d'éléments.

Enfin, il convient de se demander dans quelle mesure les institutions ou les chocs peuvent expliquer les caractéristiques du chômage ou du non emploi, en particulier les faibles taux d'emploi des jeunes et des seniors.

¹²² T. Philippon (2007), « Un capitalisme d'héritiers », ouvrage déjà cité, page 67.

¹²³ M. Bennedsen., K. Nielsen, F. Pérez-Gonzalez et D. Wolfenzon, « Inside the family firm : the role of families in succession decisions and performance », à paraître dans le Quaterly Journal of Economics.

TROISIEME PARTIE

DEBATS AU SEIN DU CONSEIL ET PROPOSITIONS D' ACTIONS

I. DIAGNOSTIC SUR LES CAUSES DU CHOMAGE FRANÇAIS

La synthèse précédente sur les causes du chômage a permis au Conseil d'écarter d'emblée un certain nombre de fausses pistes, jugées non responsables du chômage actuel. Ainsi, le chômage ne résulte-t-il pas, à moyen terme, de la modification de la taille de la population active. De la même façon qu'une augmentation de la population active n'augmente pas par elle-même le taux de chômage, une diminution de la population active ne le diminue pas. Le départ à la retraite des baby-boomers ne favorisera pas à lui seul la diminution du taux de chômage.

Par ailleurs, le Conseil s'accorde sur les effets positifs du progrès technique sur l'emploi au niveau macroéconomique.

Enfin, il considère que, si les délocalisations semblent avoir un impact limité sur l'emploi au niveau macroéconomique, leurs effets à plus long terme sont plus incertains. Par ailleurs, les délocalisations peuvent engendrer des situations désastreuses dans certains bassins d'emploi.

Les autres pistes étudiées sont autant d'explications possibles et complémentaires du chômage de masse en France.

A. Une évolution insuffisante du système productif

Notre système productif a insuffisamment évolué. Plusieurs constats en témoignent : une spécialisation productive insuffisamment orientée vers les secteurs où la France dispose d'avantages comparatifs ; un manque d'entreprises de taille moyenne, les petites entreprises ne parvenant pas à croître.

1) Une spécialisation productive insuffisamment orientée vers les secteurs porteurs

Une des faiblesses de l'économie française réside dans un positionnement insuffisamment favorable dans la concurrence internationale, une partie de la production française demeurant dans des secteurs où la concurrence des pays émergents est très forte, alors qu'il faudrait développer des productions dans les secteurs où la France échappe à cette concurrence, notamment celles faisant appel à de la main-d'œuvre qualifiée. Même si le soutien accordé à certains secteurs peut répondre à la nécessité de préserver des emplois, cette politique n'est pas suffisante dans la durée. L'inadaptation relative de notre système productif fragilise les salariés, notamment les moins qualifiés, qui ne bénéficient pas toujours d'une réorientation appropriée.

2) Un manque d'entreprises de taille moyenne

Le Conseil considère que les freins au développement des PME amoindrissent les performances économiques de la France.

Les comparaisons internationales, notamment avec les Etats-Unis et l'Allemagne, montrent que la France souffre d'un déficit d'entreprises de taille moyenne. Ceci est particulièrement dommageable car ces entreprises ont une capacité particulièrement forte à créer des emplois. Ainsi, les entreprises de moins de 500 salariés, qui représentent plus de la moitié de la valeur ajoutée produite en France et 60% des salariés, expliquent-elles l'essentiel de la croissance

de l'emploi depuis quinze ans¹²⁴. Parmi elles, les « gazelles », entreprises à forte croissance, sont à l'origine de plus de la moitié des créations nettes d'emplois¹²⁵.

Parmi les obstacles mis en avant par le Conseil figurent l'insuffisance de financements (financements bancaires et fonds de capital investissement) notamment pour les projets les plus risqués, la faiblesse des commandes publiques destinées aux PME, les conditions posées par les donneurs d'ordre (conditions de prix, de délai de paiement, etc.), l'existence de seuils de réglementation, les délais de paiement du secteur public plus élevés qu'ailleurs, le manque d'incitation fiscale à la recherche et développement dans les PME.

D'autres freins au développement des PME ont également été mentionnés par le Conseil. Il s'agit des problématiques générales liées à l'insécurité juridique et à la complexité de certaines dispositions du code du travail. Il s'agit également d'un coût du travail encore élevé pour les non qualifiés, par rapport à la majorité de nos partenaires, et cela malgré les allègements de cotisations sociales employeurs sur les bas salaires.

Enfin, d'autres facteurs relèvent davantage de la gestion interne aux entreprises. Dans certaines PME, le partage parfois insuffisant des compétences et des responsabilités peut, par exemple, compromettre les perspectives de développement des entreprises. Cela peut aussi conduire certaines PME à ne pas retrouver de repreneurs après le départ du chef d'entreprise.

B. Un manque d'efficacité des politiques de l'emploi et de formation

Les politiques de l'emploi et de formation ne remplissent pas tous leurs objectifs. Elles ne parviennent pas à insérer tous les jeunes sur le marché du travail et à maintenir les seniors dans l'emploi. Dans le même temps, il existe des offres d'emplois durablement non satisfaites, en partie parce que les qualifications demandées pour ces emplois ne correspondent aux qualifications des demandeurs d'emplois. Les politiques de formation, initiale et continue, ont, en particulier, manqué d'efficacité (échec scolaire, inégalités d'accès à la formation continue).

1) Des faibles taux d'emploi des jeunes et des seniors

En France, les problèmes d'emploi se concentrent sur les jeunes et les seniors. En effet, alors que le taux d'emploi des hommes et des femmes âgés de 25 à 49 ans est très similaire en France à celui observé chez ses principaux partenaires, les taux d'emploi des jeunes (non qualifiés) et des seniors sont beaucoup plus faibles.

Cet état de fait tient à des raisons différentes dans les cas respectifs des jeunes et des seniors.

¹²⁴ Alors que les grandes entreprises liées à des groupes ont détruit 263 000 emplois entre 1985 et 2000, les unités de moins de 500 salariés ont créé plus de 1,8 million d'emplois (cf. J-P. Betbèze et C. Saint-Etienne, rapport du CAE, 2006, *Une stratégie PME pour la France*).

¹²⁵ Dans son étude sur les « gazelles » en France, C. Picart les définit comme les 5% d'entreprises les plus créatrices d'emplois sur la période 1993-2003. Pour l'ensemble des entreprises pérennes au cours des dix ans, comme pour les seules PME pérennes, les 5% qui sont les plus créatrices d'emplois ont généré plus de la moitié des emplois créés. Pour les seules PME pérennes (entreprise comprises entre 20 et 250 salariés), les gazelles ont créé 582 000 emplois sur la période 1993-2003, à comparer aux 1 115 000 emplois créés par les PME sur la période, soit 52% des emplois créés (cf. rapport du CAE, 2006, *Une stratégie PME pour la France*).

Pour les jeunes, cela peut refléter des formes de scolarisation différentes entre pays. Ainsi, par exemple, quand on compare la France au Danemark, les taux d'emploi et de chômage des jeunes de 18 ans sont très différents, alors que les proportions de jeunes en formation initiale, en emploi après celle-ci, au chômage ou en inactivité parmi les jeunes de 18 ans sont similaires¹²⁶. Cela tient à la prise en compte, dans la population active, des jeunes en formation professionnelle en alternance, et des étudiants qui occupent un emploi en parallèle de leurs études, qui sont moins nombreux en France qu'au Danemark.

Mais, le faible taux d'emploi des jeunes en France traduit également les difficultés d'insertion rencontrées par les jeunes qui sortent du système éducatif en ayant peu ou pas de qualification ou sans diplôme.

Il reflète également les réticences à l'embauche liées au manque d'expérience professionnelle, les employeurs préférant embaucher les salariés dont ils sont *a priori* les plus sûrs.

Pour les seniors, le faible taux d'emploi résulte en partie d'une politique d'incitation au retrait d'activité fortement encouragée jusqu'à un passé très récent. La sortie de ces politiques est indispensable, mais elle sera complexe à gérer et nécessitera des actions nouvelles au-delà de celles qui ont été engagées jusqu'à présent.

2) *Un décalage entre offre et demande d'emploi*

Sur le marché de l'emploi coexistent des demandeurs d'emploi et des offres d'emploi non satisfaites, parce que les entreprises ne trouvent pas de salariés qui répondent à leurs besoins.

Au-delà des « frictions » normales résultant des délais d'appariement, cela reflète un décalage, une inadéquation, entre les qualifications demandées pour occuper les emplois vacants et les qualifications des demandeurs d'emploi. Certains salariés peu ou pas qualifiés ne parviennent pas à accéder à l'emploi ou à retrouver un emploi après un licenciement quand, dans le même temps, certains salariés diplômés ne trouvent pas d'emploi correspondant à leur qualification.

Parmi les causes identifiées, on peut relever :

- une mise en relation insuffisante entre offres et demandes d'emploi ;
- l'existence de secteurs demandeurs à mauvaises conditions de travail ou de rémunérations, ou qui sont perçus comme tels, et vers lesquels certains jeunes et demandeurs d'emploi hésitent à s'orienter ;
- les insuffisances de la mixité du marché du travail et les réticences à recruter des femmes ou des hommes sur certains emplois, ainsi que d'autres formes de discrimination à l'embauche notamment en fonction de l'origine géographique ;

¹²⁶ A 18 ans, les taux d'emploi sont de 57,5% au Danemark, dont 52,4% de situations mixtes emploi et formation et 5,1% d'emplois seuls et de 14% en France, dont 8,9% de situations mixtes emploi et formation et 5,1% d'emplois seuls. Ainsi, alors que les proportions de chômeurs parmi les jeunes de 18 ans sont proches dans les deux pays (7,4% de chômeurs au Danemark contre 6,4% de chômeurs en France), les taux de chômage sont de 11,4% au Danemark (7,4% de chômeurs parmi 64,9% d'actifs) et de 31,4% en France (6,4% de chômeurs parmi 20,4% d'actifs). Pour plus de détails, voir le rapport du CERC, *La France en transition 1993-2005*, rapport n°7, La documentation française, Paris, 2006.

- les défaillances des marchés du logement et des transports, qui, en contribuant aux processus d'enclavement et de ségrégation territoriale, freinent les mobilités sur le marché du travail ;
- le manque de passerelles professionnelles entre les secteurs d'activité (salariat et activité indépendante, par exemple).

3) Un système de formation insuffisamment efficace

Le système de formation français souffre d'un certain nombre de dysfonctionnements.

Pour la formation initiale, ils se manifestent par l'échec scolaire, les inégalités de réussite scolaire selon le milieu social ou l'origine géographique, ou encore les parcours d'insertion longs et difficiles de certains jeunes.

L'absence d'un dispositif d'orientation efficace pose particulièrement problème pour la formation initiale comme continue. Elle conduit trop souvent des jeunes, des demandeurs d'emploi ou des salariés à des filières ou à des formations sans véritables débouchés ou insuffisamment professionnalisantes. De surcroît, la place de l'alternance devrait être renforcée.

Le système de formation continue est, quant à lui, devenu trop complexe, ce qui nuit à son efficacité globale. Il fait intervenir un nombre important d'acteurs (Etat, partenaires sociaux depuis 1971, régions depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, assurance chômage, AFPA, etc.), dont le manque de coordination peut rendre particulièrement difficile la démarche de formation d'un salarié ou d'un demandeur d'emploi.

Par ailleurs, le système de formation continue ne permet pas de corriger les inégalités de départ liées aux diplômes initiaux, mais tend, au contraire, à les figer voire à les accentuer. La formation continue va encore trop souvent aux mieux formés, et tend à laisser de côté ceux qui en ont le plus besoin (inégalités d'accès). Elle concerne essentiellement les plus diplômés (le taux d'accès s'inscrit dans un rapport de un à trois en France en faveur des diplômés du supérieur et au détriment des non diplômés), ainsi que les catégories socioprofessionnelles les plus élevées (cadres et professions intermédiaires). De même, elle concerne surtout les plus jeunes et moins les plus âgés, dont les chances de maintien dans l'emploi dépendent pourtant fortement de l'entretien et du développement de leurs compétences.

C. Un manque de cohérence des politiques de l'emploi

Il manque en France une certaine cohérence d'ensemble dans les actions de lutte contre le chômage. L'OCDE, dans sa stratégie révisée pour l'emploi (2006), remarque qu'il y a plusieurs voies pour arriver au plein emploi, mais que cela suppose toujours une cohérence des politiques. Les études internationales mettent en avant deux modèles.

Le modèle anglo-saxon met l'accent sur la flexibilité des marchés : il se caractérise par de faibles niveaux de prestations sociales et de cotisations, une réglementation relative à l'emploi peu contraignante et un nombre restreint d'accords collectifs.

Le modèle scandinave repose, quant à lui, sur la négociation collective et le dialogue social, et combine la flexibilité pour les entreprises et la sécurité pour les salariés. La législation sur la protection de l'emploi est relativement souple, bien que plus stricte que dans les pays anglo-

saxons. En contrepartie, les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de prestations sociales importantes, financées par un haut niveau de prélèvements fiscaux, à la condition qu'ils se soumettent à une recherche d'emploi effective.

Dans le modèle danois, le système d'indemnisation chômage est généreux¹²⁷, mais son coût est limité par l'existence de réelles mesures d'activation et de suivi rigoureux pour les chômeurs, qui se traduisent par une sortie plus rapide du chômage.

Ainsi, la France, où coexistent la demande de prestations sociales généreuses et d'une faible imposition, ne semble pas encore avoir trouvé son modèle, étant entendu que l'exigence recherchée n'est pas celle de conformité à un modèle étranger mais une exigence de cohérence des politiques publiques menées en France.

D. Des relations sociales difficiles

La difficulté des relations sociales, et notamment au sein des entreprises, est aussi avancée par certains parmi les spécificités françaises.

Pour le Conseil, des relations sociales difficiles, qui traduisent un manque de confiance entre les salariés et leurs employeurs, constituent des entraves au bon fonctionnement des entreprises, à leurs capacités d'adaptation, à la motivation des salariés.

La France se caractérise par la faiblesse de la culture de négociation et d'anticipation. La crainte des conflits peut conduire à repousser certaines discussions et notamment l'annonce de plans sociaux. Elle fait obstacle au développement d'une politique d'adaptation permanente et de prise en compte du changement.

II. LES ACTIONS A ENGAGER

Le Conseil estime qu'il est essentiel de faire de l'emploi une question prioritaire pour tous les acteurs (Etat, entreprises, partenaires sociaux). Il insiste également sur la nécessité de mener des politiques de l'emploi cohérentes entre elles. Par ailleurs, il est important de veiller à la stabilité des dispositifs dans le temps, pour en améliorer la visibilité auprès des chefs d'entreprise. Enfin, il est essentiel de mener des évaluations systématiques *ex ante* comme *ex post* des mesures adoptées, pour en vérifier l'efficacité. Le recours à des expérimentations sur des populations restreintes pourrait, en outre, être développé.

Dans ce cadre, plusieurs objectifs doivent être recherchés :

- stimuler la croissance de la productivité et l'innovation par la mise en place d'une politique forte de soutien à l'innovation et R&D, la définition d'une politique de promotion des PME et le réexamen systématique des réglementations anti-concurrentielles ;
- dynamiser et sécuriser les parcours professionnels par la mise en place d'une réelle politique de ressources humaines au niveau national. Cela suppose de mettre en place

¹²⁷ Dans le modèle danois, le montant des indemnités chômage est plus élevé (pour les plus bas salaires) qu'en France, et la durée d'indemnisation potentielle est plus longue.

des solutions permettant d'élargir les possibilités d'emploi des personnes. Cela suppose aussi une plus grande efficacité du système de formation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi qu'une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs territoriaux ;

- améliorer les relations sociales et la qualité du dialogue social, avec des démarches adaptées à la réalité des PME.

A. Doper la croissance de la productivité et l'innovation

1) Donner la priorité à l'innovation et à la recherche

La France doit toujours rechercher à monter en gamme pour ses produits pour mieux se placer dans le commerce mondial, en se positionnant sur des secteurs pour lesquels elle dispose d'un avantage comparatif.

La promotion de ces secteurs passe par un meilleur soutien financier à l'innovation. L'innovation constitue, en effet, le moteur de la croissance économique et le gisement des futurs emplois. Or l'effort en matière de R&D de l'Europe ne représentait qu'un peu plus de la moitié de celui des Etats-Unis en 2001. Pour tenter de réduire l'écart avec les Etats-Unis, le Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 avait fixé l'objectif de consacrer 3% du PIB d'ici 2010 aux dépenses de R&D et d'innovation dans l'Union. D'après les dernières données disponibles, la dépense en matière de R&D et d'innovation de l'Europe reste insuffisante, et plus encore la dépense privée (celle des entreprises). Ce constat étant également vrai pour la France, elle doit mettre plus de moyens dans la recherche et dans l'innovation. La démarche des pôles de compétitivité¹²⁸ va dans le bon sens, mais le saupoudrage territorial des moyens par l'Etat en diminue l'efficacité.

Le développement des secteurs d'avenir suppose également un développement de la formation de la main d'œuvre, car la France, et plus généralement l'Europe entière, souffre d'un manque de main d'œuvre qualifiée, et peine à insérer durablement sur le marché du travail la main d'œuvre peu qualifiée. Cela suppose notamment de mettre en place des systèmes productifs et une organisation du travail permettant aux salariés d'acquérir de nouvelles qualifications.

2) Donner aux PME les moyens de leur développement

Une politique de soutien au développement des PME, qui lèverait les obstacles actuels à leur croissance, pourrait permettre d'améliorer les résultats de la France en termes de croissance, d'emplois, de compétitivité et d'attractivité.

Ainsi, la mise en place d'un Small Business Act français ou européen, visant à réserver une part des achats publics à des PME, pourrait permettre de garantir plus de commandes aux PME¹²⁹.

¹²⁸ Destinés à conforter la compétitivité de l'économie française en développant les synergies entre les entreprises, les unités de recherche et les centres de formation, les pôles de compétitivité rassemblent, sur une même zone géographique, une masse critique de ressources et de compétences dans une branche d'activité spécifique.

¹²⁹ La commission de Lionel Stoléru est chargée de réfléchir à ce que pourrait être un « Small Business Act » à la française. Le résultat de ses travaux est attendu pour le 31 décembre 2007.

Parmi les autres pistes citées par le Conseil figurent la mise en place de nouveaux dispositifs de financement permettant d'investir dans les entreprises d'avenir, le lissage des effets de seuils dans les PME, la réduction des délais de paiement des commandes publiques et la réorientation des aides à la R&D vers les PME.

Il paraît également important de simplifier les procédures et les dispositifs pour les PME, car la complexité des outils mis en place peut les dissuader dans certains cas de les utiliser.

3) Réexaminer systématiquement toutes les réglementations limitant la concurrence sur les marchés des produits

La stratégie révisée pour l'emploi de l'OCDE (2006) reconnaît désormais l'existence de plusieurs voies de succès pour améliorer l'emploi dans les pays de l'OCDE (cf. supra). En particulier, l'OCDE décrit deux types d'approches, l'approche anglo-saxonne et l'approche scandinave, qui enregistrent de bonnes performances sur leur marché du travail. Si elles se distinguent sur bon nombre d'éléments (importance du dialogue social et de la négociation collective, niveau des prestations sociales et des prélèvements fiscaux), ces deux approches ont, en revanche, en commun de favoriser toutes deux une forte concurrence sur les marchés de produits.

En France, la concurrence sur le marché des biens et services est encadrée par de multiples réglementations. Ces dernières doivent faire l'objet d'un réexamen systématique, afin de vérifier qu'elles ne protègent pas à l'excès les entreprises et les emplois en place.

B. Dynamiser et sécuriser les parcours professionnels par la mise en place d'une véritable politique de ressources humaines au niveau national

1) Elargir les possibilités d'emploi de chaque personne

Il est important de réfléchir à des solutions permettant d'étendre plus largement les possibilités d'emploi des personnes, afin que les demandes d'emploi et les offres d'emploi soient correctement satisfaites. Cela suppose notamment de mettre en place :

- une politique de mixité des emplois selon le sexe, l'âge, l'origine géographique, etc. ;
- une politique plus efficace du logement et des transports, qui facilite la mobilité volontaire des personnes vers les emplois disponibles ;
- un système souple de passerelles professionnelles entre les secteurs et les métiers ;
- une organisation permettant de mieux concilier les différents temps de vie personnels, familiaux et professionnels des individus, afin notamment d'encourager l'activité professionnelle.

Mais, cela suppose aussi de rechercher l'amélioration des conditions de travail et de rémunération dans les entreprises, en particulier dans les métiers en tension qui ne parviennent pas suffisamment à recruter.

2) *Rendre notre système de formation efficace*

La formation joue un rôle central pour garantir l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi dans les économies développées, où les besoins en main d'œuvre qualifiée sont particulièrement importants et évoluent en permanence. Elle permet de développer les compétences afin de garantir au mieux l'accès à l'emploi des jeunes et le maintien dans l'emploi des actifs.

Pour la formation initiale, il est urgent de réduire l'échec scolaire et les sorties précoces du système scolaire. A ce titre, la question du nombre d'élèves par classe a été soulevée. La question de l'efficacité du redoublement et de l'opportunité de le remplacer par des formules d'accompagnement personnalisé a également été posée par le Conseil.

Par ailleurs, il importe de réfléchir au rôle du diplôme initial dans les parcours professionnels en France. Il ne faudrait pas que le diplôme initial soit l'unique critère de recrutement et de promotion des actifs. Des alternatives aux diplômes initiaux doivent être développées. Elles doivent permettre de corriger réellement les situations initiales en infléchissant la suite des parcours professionnels. La validation des acquis de l'expérience (VAE), par exemple, va dans le bon sens : elle permet d'accéder sans formation, à partir de trois ans d'expérience professionnelle, à tout ou partie de chaque titre ou diplôme délivré en France par les différents ministères ou sous leur contrôle, les chambres consulaires, et les organismes privés ou associatifs. La démarche des recrutements par simulation (ou méthode des « habiletés »), mise en œuvre par l'ANPE, est une autre réponse possible. Cette méthode de recrutement permet d'évaluer les candidats non plus sur leurs diplômes mais sur leurs aptitudes réelles, vérifiées grâce à des tests.

Au-delà de ces pistes, il est nécessaire de mettre en place un dispositif d'orientation efficace, qui soit réellement capable d'identifier les secteurs, les entreprises et les métiers en expansion et de diriger les personnes (jeunes, demandeurs d'emploi, salariés) vers ces secteurs, ces entreprises et ces métiers.

S'agissant de la formation continue, le Conseil s'est interrogé sur la qualité des formations offertes. La réflexion sur le contenu des formations apparaît insuffisante en France, qu'il s'agisse des formations répondant aux besoins immédiats des entreprises ou aux besoins à moyen terme des salariés. En outre, certaines formations sont trop ciblées, ce qui peut nuire à l'employabilité des personnes. En particulier, certaines formations financées par les branches professionnelles, notamment par les plus petites d'entre elles, ne valorisent pas toujours les compétences transversales aux métiers et aux branches, faisant ainsi obstacle à la mobilité interbranche du salarié. Le contenu des formations doit être adapté pour permettre une meilleure couverture des besoins actuels mais aussi futurs (secteurs d'avenir) en qualifications. En outre, les branches pourraient assurer la diffusion auprès des PME des bonnes pratiques de formation.

Par ailleurs, dans un contexte où le taux d'emploi des seniors est particulièrement faible, il est urgent que ces derniers puissent réellement accéder à la formation pour mettre à jour leurs connaissances et maintenir leur employabilité.

Enfin, il faut davantage évaluer les effets de la politique de formation menée pour mieux connaître son efficacité. L'importance des dépenses engagées constitue un autre fondement de cette nécessité d'évaluation. En outre, l'évaluation des dispositifs doit être réalisée de manière plus rigoureuse en mobilisant les méthodes scientifiques adaptées.

3) *Faire en sorte que l'accompagnement des demandeurs d'emploi soit véritablement performant*

A côté de la formation, *l'accompagnement des demandeurs d'emploi* est essentiel à la fois pour accélérer le retour à l'emploi des chômeurs et garantir un retour durable à l'emploi. Pour le Conseil, la question centrale doit rester le service offert aux demandeurs d'emploi et un suivi efficace. Le service offert aux demandeurs d'emploi doit mieux prendre en compte l'hétérogénéité des publics, jeunes et seniors notamment, en garantissant une plus grande individualisation des prestations. L'efficacité du service public de l'emploi doit se mesurer en termes de vitesse de retour à l'emploi mais aussi de pérennité de l'emploi (pour éviter les situations de récurrence du chômage). Elle doit aussi se mesurer en termes de simplicité d'accès aux services et de facilité des démarches.

La mise en place d'un service public de l'emploi unifié avec la fusion entre les ASSEDIC et l'ANPE est de nature à y participer, malgré les divergences d'analyse qui demeurent sur ces questions. Cette réforme du SPE a notamment pour objectifs :

- d'améliorer la diffusion des offres d'emploi et de proposer aux demandeurs d'emploi une prise en charge efficace en termes d'orientation, d'indemnisation, de formation et d'accompagnement ;

- de simplifier les démarches des usagers (entreprises et demandeurs d'emploi), renforcer les moyens sur le terrain et surtout mettre en place une gamme de prestations complète et unifiée, en direction de tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non.

A l'occasion de la mise en place du nouvel opérateur, une meilleure articulation du service public de l'emploi avec d'autres réseaux (APEC, Missions locales, Cap Emploi, maisons de l'emploi) doit être aussi recherchée.

4) *Toujours considérer la dimension territoriale des politiques de l'emploi*

L'hétérogénéité des situations locales ne peut pas permettre une gestion uniforme des problèmes d'emplois sur tout le territoire. Les actions engagées, pour être pleinement efficaces, doivent mieux prendre en compte les caractéristiques des bassins d'emploi (par exemple, le tissu productif), et mieux appréhender les besoins locaux. Cet enjeu est d'autant plus vital que la mobilité très faible et peu encouragée de beaucoup de salariés réduit géographiquement leurs possibilités d'emplois bien souvent à la zone où ils résident.

Le renforcement de la dimension territoriale des politiques de l'emploi nécessite une plus grande concertation et une coordination accrue entre les multiples acteurs locaux, qu'ils appartiennent au service public de l'emploi ou aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, la connaissance et la diffusion, sur l'ensemble du territoire, des bonnes pratiques et des expérimentations réussies au niveau local sont essentielles pour améliorer l'efficacité des politiques de l'emploi. En effet, les initiatives exemplaires peuvent en inspirer d'autres, et, par cet effet d'entraînement, se mettre en place sur d'autres territoires.

C. Améliorer les relations sociales

La qualité des relations sociales est essentielle au bon fonctionnement du marché du travail.

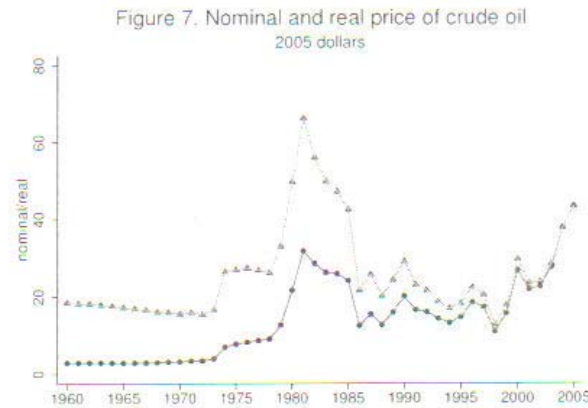
Elle constitue la condition nécessaire pour pouvoir gérer au quotidien et anticiper correctement les mutations que les entreprises rencontrent. Elle suppose l'établissement d'un rapport de confiance et une véritable transparence de l'information entre les employeurs et les salariés ou leurs représentants. La démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) s'inscrit dans cette logique d'anticipation.

L'amélioration des relations sociales suppose aussi de promouvoir le dialogue social dans les petites entreprises.

L'amélioration de la situation de l'emploi en France exige enfin que la société française en finisse avec ce que l'on a pu appeler sa « préférence pour le chômage », ce qui nécessite une mobilisation encore plus forte des pouvoirs publics et une capacité d'engagement renforcée des partenaires sociaux en faveur des demandeurs d'emploi.

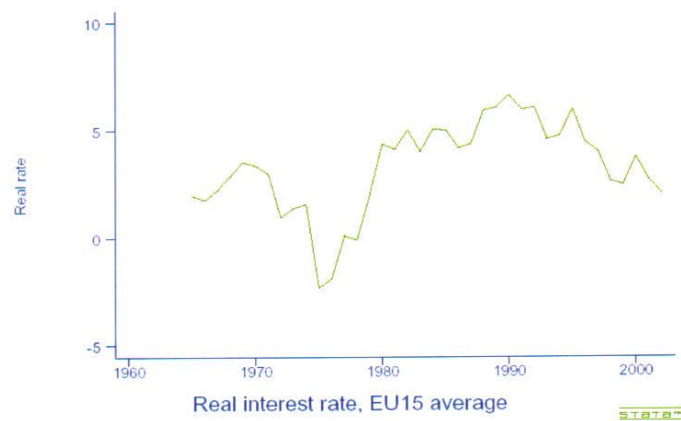
ANNEXE 1-
LES PRINCIPAUX CHOCS MACRO-ECONOMIQUES
DES ANNEES 70 ET 80

Graphique 1: Prix réels et nominaux du pétrole (en dollars 2005)



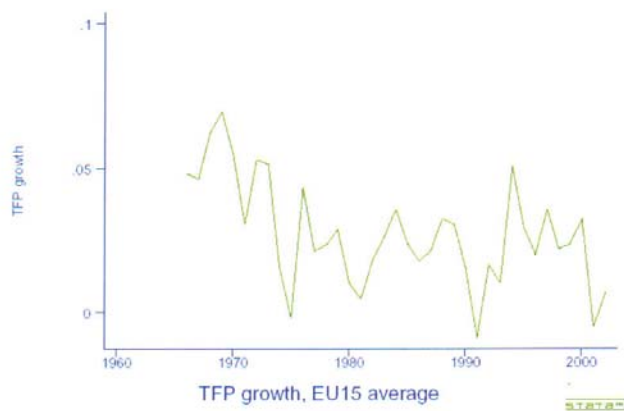
Source: O. Blanchard (2005), « *European Unemployment : the evolution of facts and ideas ?* »

Graphique 2 : Taux d'intérêt réels en moyenne dans l'Union Européenne



Source : O. Blanchard (2003), « *Peut-on éliminer le chômage en Europe ?* »

Graphique 3 : Taux de croissance de la productivité en moyenne dans l'Union Européenne



Source : O. Blanchard (2003), « Peut-on éliminer le chômage en Europe ? »

ANNEXE 2-

L'ANALYSE MACRO-ECONOMETRIQUE DU ROLE DES CHOCS ET

DES INSTITUTIONS

Les travaux macro économétriques, visant à identifier le rôle respectif des chocs et des institutions dans l'explication du chômage en Europe, se divisent principalement en trois groupes. Les premiers s'intéressent aux institutions comme cause exclusive du chômage (Nickell, 1997¹³⁰). Les seconds offrent une explication du chômage par les interactions entre les chocs macroéconomiques et les institutions (Blanchard et Wolfers, 2000¹³¹). Les derniers tentent de faire le pont entre les deux premières approches en examinant qui des institutions, des chocs et de leur interaction sont les plus aptes à rendre compte de l'hétérogénéité spatiale et temporelle des taux de chômage (Nickell, Nunziata et Ochel, 2005¹³² et OCDE, 2006¹³³).

Dans les trois approches, des équations réduites de taux de chômage, telles que dérivées par exemple d'un modèle de négociations salariales¹³⁴ ou d'un modèle de job search¹³⁵ sont estimées sur l'ensemble des pays de l'OCDE en coupe ou en panel sur une période de vingt à trente ans. Les spécifications des modèles sont diverses : elles varient selon leur nature statique ou dynamique, le caractère observable ou non des chocs, les institutions considérées et leurs interactions éventuelles, etc.

Les trois approches concluent à un impact important, direct ou indirect, des institutions sur le taux de chômage.

I. L'APPROCHE REPOSANT SUR LES INSTITUTIONS

Nickell (1997) examine les effets des institutions sur le chômage à partir de vingt pays de l'OCDE observés sur deux périodes 1983-1988 et 1989-1994. Il montre que les institutions rendent bien compte de l'hétérogénéité spatiale des taux de chômage. En particulier, les facteurs suivants tendent à élever le taux de chômage : forts niveau et durée des allocations chômage, taux de syndicalisation élevé et faible coordination entre employeurs et salariés, fiscalité élevée sur le travail ou salaire minimum élevé, mauvaise performance du système de formation. Cependant, un taux d'indemnisation élevé peut être compensé par une durée d'indemnisation plus courte ou par une politique active de retour à l'emploi. De même, l'influence du taux de syndicalisation sur le chômage peut être contrecarrée par un haut niveau de coordination des négociations.

¹³⁰ Nickell S. (1997), "Unemployment and labor market rigidities : Europe versus North America", Journal of Economic Perspectives, vol. 11, n°3.

¹³¹ Blanchard O. et J. Wolfers (2000), "The role of shocks and institutions in the rise of european unemployment: the aggregate evidence", Economic Journal, vol. 110, No 462, Mars.

¹³² Nickell S., L. Nunziata et W. Ochel (2005), "Unemployment in the OECD since the 1960s: what do we know", Economic Journal, vol. 115, n° 500, janvier.

¹³³ OCDE (2006), « Employment patterns in OECD countries : reassessing the role of policies and institutions », A. Bassanini et R. Duval.

¹³⁴ Cf. Layard et al. (1991) et Nickell et Layard (1999).

¹³⁵ Cf. Pissarides (2000).

II. L'APPROCHE REPOSANT SUR LES INTERACTIONS ENTRE LES CHOCS ET LES INSTITUTIONS

D'après Blanchard et Wolfers, les institutions auraient trop peu évolué pour expliquer la hausse du chômage sur les trois dernières décennies. En effet, les caractéristiques du marché du travail ont évolué lentement, alors que les taux de chômage ont connu des variations spectaculaires sur les décennies 1950 à 2000. En revanche, de « mauvaises » institutions pourraient avoir aggravé les effets des chocs macroéconomiques en intensifiant ou en pérennisant leurs effets¹³⁶. En d'autres termes, la hausse du chômage sur les trois dernières décennies s'expliquerait par les interactions entre les institutions relativement stables sur la période et les chocs macroéconomiques. Les chocs seraient les principaux responsables de la hausse du chômage, tandis que les institutions auraient contribué à moduler leur impact sur le taux de chômage.

Blanchard et Wolfers trouvent que les chocs défavorables des années soixante-dix sont à l'origine de la montée du chômage d'une part et que les institutions déterminent l'effet des chocs sur le chômage, en amplifiant ou en atténuant leurs effets d'autre part. Par ailleurs, ils trouvent que les institutions du marché du travail n'ont pas d'effet direct sur le niveau du chômage.

A. Les modèles de Blanchard et Wolfers

Blanchard et Wolfers examine une spécification statique dans laquelle le taux de chômage dépend des chocs macroéconomiques et de leurs interactions avec les institutions considérées comme constantes sur la période d'observation¹³⁷. Les chocs considérés sont le ralentissement de la croissance de la productivité globale des facteurs, la hausse des taux d'intérêt réels et un choc de demande de travail dû à une rationalisation accrue des effectifs par les entreprises. Les institutions sont celles étudiées par Nickell (1997). Il s'agit du taux de remplacement, de la durée des prestations de chômage, des dépenses en politiques actives en faveur de l'emploi, du degré de rigueur de la réglementation de l'emploi, du coin fiscal, du taux de syndicalisation, de la couverture des conventions et du degré de coordination syndicale, employeurs et employés (voir l'encadré 1 pour plus de détails).

L'équation est estimée sur un panel de vingt pays de l'OCDE (l'Europe des quinze, les Etats-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Japon) sur la période allant de 1960 à 1998¹³⁸.

B. Les résultats de Blanchard et Wolfers :

Les auteurs montrent que l'essentiel de l'hétérogénéité temporelle et spatiale est expliquée par l'interaction des trois chocs macroéconomiques et des huit institutions. En outre, les trois chocs macroéconomiques ont des effets significatifs et forts sur le taux de chômage. Ainsi, pour le pays « moyen » de l'OCDE (i.e. présentant les caractéristiques institutionnelles moyennes

¹³⁶ Le mécanisme est le suivant. Certaines institutions du marché du travail peuvent influencer la vitesse à laquelle une économie s'adapte à des chocs. En théorie, lorsqu'une économie subit un choc macroéconomique défavorable, le taux de chômage en augmentant exerce une pression à la baisse sur les salaires. Cet ajustement salarial permet à l'économie d'absorber le choc, et donc de retrouver le taux de chômage initial. Toutefois, les institutions, en freinant l'ajustement nécessaire, peuvent entraîner une certaine persistance du chômage à la suite des chocs.

¹³⁷ Les institutions interagissant avec les chocs macroéconomiques sont mesurées en écart à leur moyenne sur l'ensemble des pays.

¹³⁸ Les variables sont mesurées sur des périodes de 5 ans (1960-1964, 1965-1969, etc.), à l'exception des institutions considérées comme fixes sur toute la période d'observation.

de l'ensemble des pays), le taux de chômage aurait augmenté de 2 points suite à la décélération de la croissance de la productivité totale des facteurs de 3 points observée sur la période dans la plupart des pays, de 2,5 points suite à la hausse du taux d'intérêt réel de 5 points observée sur la période et de 2 points suite à une baisse de la part du travail dans la valeur ajoutée « ajustée » de 10 points (comme c'est le cas en France et en Espagne depuis le milieu des années 1980). Au total, les trois chocs expliqueraient donc une part substantielle de l'évolution du taux de chômage (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Interactions entre chocs observables et institutions
Blanchard et Wolfers (2000)

Variables explicatives du taux de chômage	Coefficient	Student
<u>Effet direct des chocs macroéconomiques</u>		
PGF	-0,71	(5,0)
Taux d'intérêt réel	0,47	(5,1)
Part du travail dans la valeur ajoutée	-0,19	(2,7)
<u>Interactions entre chocs et institutions</u>		
Taux de remplacement (0-100)	0,025	(3,7)
Durée des prestations chômage (0-4)	0,267	(3,0)
Dépenses en politiques actives pour l'emploi (0-100)	-0,028	(1,4)
Degré de rigueur de la réglementation emploi (0-6)	0,095	(2,7)
Coin fiscal-social (0-100)	0,033	(2,4)
Degré de couverture syndicale (1-3)	-0,501	(-1,1)
Taux de syndicalisation (0-100)	0,033	(3,2)
Degré de coordination salariale (2-6)	-0,414	(2,9)

Source : Blanchard et Wolfers (2000), colonne 1 du tableau 5, page C28.

Note : Les statistiques de Student sont entre parenthèses. Le nombre d'observations est de 131.

Lecture : Une baisse de la croissance de la productivité de 1 point se traduit par une hausse du taux de chômage de 0,71 point au niveau des valeurs moyennes des institutions (mesurées sur l'ensemble des pays et de la période).

En outre, les effets des chocs sont plus ou moins importants selon les institutions du marché du travail (cf. tableau 1). Ainsi, un taux de remplacement plus élevé, une durée des prestations chômage plus longue, une protection de l'emploi plus rigoureuse, un coin fiscal plus élevé et un taux de syndicalisation plus fort accroissent les effets des chocs macroéconomiques sur le taux de chômage. A contrario, les politiques actives pour l'emploi et la coordination syndicale diminuent leurs effets. Les institutions dont l'impact est le plus significatif sont le *taux de remplacement des allocations chômage*, la *durée d'indemnisation du chômage*, le *taux de syndicalisation* et le *degré de coordination syndicale*. Par ailleurs, la protection de l'emploi a un impact indirect significatif sur le taux de chômage. Selon ces résultats, une décélération de la croissance de la productivité totale des facteurs de 3 points, qui se traduisait par une hausse du taux de chômage de 2 points pour le pays « moyen » (cf. infra), augmenterait le taux de chômage de 1 point seulement dans le pays à durée d'indemnisation minimale et de 3 points dans le pays à durée d'indemnisation maximale (cf. tableau 2 et voir aussi l'encadré 2 pour un examen des résultats par pays).

Tableau 2 : Amplitude des effets des chocs sur le taux de chômage selon les institutions

	Baisse de 1 point de la croissance de la PGF		Hausse de 1 point des taux d'intérêt réels		Baisse de 1 point de la part du travail dans la VA	
Taux de remplacement	-0,1	+1,3	-0,1	+0,9	0,0	+0,3
Durée des prestations chômage	+0,3	+1,0	+0,2	+0,7	+0,1	+0,3
Dépenses en politiques actives pour l'emploi	-0,2	+0,9	-0,2	+0,6	-0,1	+0,2
Degré de rigueur de la réglementation emploi	+0,1	+1,4	0,0	+0,9	0,0	+0,4
Coin fiscal-social	+0,3	+1,2	+0,2	+0,8	+0,1	+0,3
Degré de couverture syndicale	+0,6	+1,3	+0,4	+0,9	+0,2	+0,3
Taux de syndicalisation	0,0	+1,6	0,0	+1,1	0,0	+0,4
Degré de coordination syndicale	+0,1	+1,3	+0,1	+0,8	0,0	+0,3
Ensemble des institutions	-0,1	+1,7	-0,1	+1,1	0,0	+0,4

Source : Calcul du Secrétariat du Conseil d'Orientation pour l'Emploi à partir des éléments du tableau 5 page C28 et du tableau 1 page C20 de Blanchard et Wolfers (2000).

Lecture : Une décélération de la croissance de la productivité globale des facteurs de 1 point implique une hausse du taux de chômage de +0,71 point pour le pays « moyen » ; de +0,3 point pour le pays qui a la durée des prestations chômage minimale de l'échantillon (toutes choses étant égales par ailleurs au pays moyen) et de +1,0 point pour le pays qui a la durée des prestations chômage maximale (toutes choses étant égales par ailleurs au pays moyen).

En revanche, les institutions n'ont pas d'effet direct sur le taux de chômage. Lorsqu'elles sont introduites directement dans l'équation précédente, les coefficients des institutions ne sont pas significatifs, tandis que les coefficients des termes d'interactions restent quasiment inchangés et largement significatifs. Cela signifie qu'en l'absence de choc, les institutions auraient été sans effet sur le taux de chômage.

III. UNE TROISIEME APPROCHE A MI-CHEMIN ENTRE LES DEUX PREMIERES

Les résultats de Nickell, Nunziata et Ochel (2005) et de l'OCDE (2006) ne corroborent pas entièrement ceux de Blanchard et Wolfers. Les institutions et les conditions macroéconomiques exerceraient un effet direct sur le taux de chômage, qui suffirait à rendre compte d'une large part de l'hétérogénéité spatiale du taux de chômage sur les deux dernières décennies.

A. L'étude de Nickell, Nunziata et Ochel (2005) :

Nickell, Nunziata et Ochel tirent deux conclusions principales. La première est que les changements institutionnels du marché du travail contribuent fortement à la hausse du taux de chômage dans les pays de l'OCDE. La seconde est que les interactions entre les institutions et les chocs macroéconomiques n'y contribuent pas.

1) Les modèles de Nickell, Nunziata et Ochel (2005) :

La démarche de Nickell, Nunziata et Ochel est en deux temps. Ils examinent d'abord l'impact direct des institutions sur le chômage dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies. Pour cela, ils se basent sur un modèle dynamique dans lequel le taux de chômage est expliqué par ses valeurs passées, les institutions du marché du travail, les chocs macroéconomiques et les interactions entre les institutions elles-mêmes. Ils testent ensuite l'existence d'un effet des interactions entre les institutions et les chocs macroéconomiques. Ils s'appuient alors sur l'équation

précédente augmentée des termes d'interactions entre les chocs représentés par des indicatrices temporelles et les institutions prises comme fixes sur la période¹³⁹.

Dans les deux spécifications, les variables institutionnelles comprennent la protection de l'emploi, le taux de remplacement des indemnités chômage, la durée d'indemnisation chômage, le taux de syndicalisation, le degré de coordination salariale et le coin fiscal-social. Les interactions entre institutions incluent quant à elles trois termes : l'interaction entre les deux variables d'indemnisation (le taux et la durée d'indemnisation), l'interaction entre le degré de coordination salariale avec le taux de syndicalisation d'une part et avec le coin fiscal-social d'autre part. Enfin, les chocs macroéconomiques contiennent quatre chocs : un choc de demande de travail, un choc de productivité globale des facteurs, un choc d'offre monétaire, le taux d'intérêt réel de long terme et un choc sur les termes de l'échange (voir l'encadré 1 pour plus de détails).

Les spécifications sont estimées sur un panel de vingt pays de l'OCDE sur la période allant de 1960 à 1995.

2) Les résultats de Nickell, Nunziata et Ochel :

Les résultats de l'estimation de la première spécification sans les termes d'interactions entre les chocs et les institutions sont reportés dans le tableau 3. Il ressort que le coefficient du taux de chômage retardé est très élevé, ce qui indiquerait une forte persistance du chômage. Etant donné l'ordre de grandeur du coefficient, les impacts à long terme des variables seraient environ sept fois plus élevés qu'à court terme. En outre, les variables institutionnelles exercent une influence directe significative sur le taux de chômage, à l'exception de la protection de l'emploi et du taux de syndicalisation.

- La générosité d'ensemble du système d'indemnisation, le taux et la durée d'indemnisation, a un impact positif sur le taux de chômage, renforcé par leur interaction. Ainsi, une hausse du taux d'indemnisation de 10 points accroît le taux de chômage instantané 0,2 point et de 1,3 points à long terme. Avec une hausse simultanée de la durée moyenne d'indemnisation de 6 mois, la hausse du taux de chômage est respectivement de 0,4 point à court terme et de 2,9 points à long terme.
- Le coin fiscal-social a également un effet positif sur le taux de chômage, qui est cependant fortement atténué par un degré élevé de coordination salariale. Pour un degré de coordination salariale moyen, une hausse de 10 points du coin fiscal-social augmenterait le taux de chômage instantané de 0,15 point et de 1,1 points à long terme.
- Le caractère coordonné des négociations salariales modère l'impact du taux de syndicalisation et du coin fiscal-social. Mais, il influence également directement le chômage. L'impact est très important, puisqu'une hausse d'un point de l'indice de coordination salariale (sur une échelle de 1 à 3) diminue le taux de chômage instantané d'un point et de 7,2 points à long terme !
- Le taux de syndicalisation en niveau n'a pas d'impact significatif sur le taux de chômage. En revanche, la variation du taux de syndicalisation joue positivement et significativement sur le taux de chômage. Cela signifie que, si une hausse du taux de

¹³⁹ Les institutions intervenant dans les termes d'interactions (interactions entre institutions et interactions entre chocs et institutions) sont exprimées en écart à leur moyenne sur l'ensemble des pays et de la période.

syndicalisation accroît le chômage, l'impact est nul lorsque le taux de syndicalisation se stabilise à un niveau plus élevé. D'après les résultats, une hausse de 10 points de la variation du taux de syndicalisation augmente le taux de chômage de 0,7 point.

- La protection de l'emploi n'a pas d'effet direct sur le chômage (colonnes 2 et 3), mais elle en accroît la persistance (colonnes 4 et 5 du tableau 3).

Tableau 3 : Effets directs des institutions et des chocs
Nickell, Nunziata et Ochel (2005)

Variables explicatives du taux de chômage	Coefficient	Student	Coefficient	Student
$U_{i,t-1}$	0,86	(48,5)	0,86	(44,2)
$U_{i,t-1}$ *Protection de l'emploi			0,03	(1,5)
Effet direct des institutions				
Protection de l'emploi (0-2)	0,15	(0,9)	0,09	(0,5)
Taux de remplacement (0-1)	2,21	(5,4)	2,40	(5,4)
Durée d'indemnisation (0-1,1)	0,47	(2,5)	0,38	(1,6)
Variation du taux de syndicalisation (0-1)	6,99	(3,2)	3,29	(1,5)
Degré de coordination salariale (1-3)	-1,01	(3,5)	-0,93	(3,2)
Coin fiscal-social (0-1)	1,51	(1,7)	2,29	(2,4)
Interactions entre institutions				
Taux de remplacement*Durée indemnisation	3,75	(4,0)	4,12	(4,0)
Degré coordination*Taux de syndicalisation	-6,98	(6,1)	-6,22	(5,0)
Degré coordination*Coin fiscal-social	-3,46	(3,3)	-2,87	(2,5)
Effet direct des chocs macroéconomiques				
Déplacement de la demande de travail	-23,6	(10,4)	-27,1	(10,6)
Productivité globale des facteurs	-17,9	(14,1)	-18,9	(14,1)
Termes de l'échange	5,82	(3,3)	6,25	(3,5)
Accélération monétaire	0,23	(0,9)	0,56	(1,9)
Taux d'intérêt réel	1,81	(1,6)	1,36	(1,1)

Source : Nickell, Nunziata et Ochel (2005), colonnes 1 et 2 du tableau 5 page 14.

Note : Les statistiques de Student sont entre parenthèses. L'estimation porte sur 600 observations : 20 pays observés sur la période 1961-1995.

Lecture : Une hausse de 10 points du taux de remplacement accroît le taux de chômage de 0,2 points à court terme et de 1,3 points à long terme.

Lorsque les interactions entre les indicatrices temporelles et les institutions sont introduites dans le modèle précédent, il apparaît qu'elles n'apportent aucun élément complémentaire d'explication. Dans le modèle augmenté, les termes d'interactions ne sont pas significatifs d'une part, et ne contribuent pas à la hausse du taux de chômage sur la période d'autre part. Leur contribution est en effet négative entre les milieux des années 1960 et 1990 au niveau des valeurs moyennes des institutions. Par ailleurs, l'introduction des termes d'interactions ne modifie pas sensiblement les effets directs des institutions.

B. L'étude de l'OCDE (2006) :

Plusieurs équations sont estimées pour tester l'existence d'un impact sur le taux de chômage des institutions, des termes d'interactions entre les institutions elles mêmes et des termes d'interactions entre les institutions et les chocs macroéconomiques¹⁴⁰. La démarche de l'OCDE est similaire à celle de Nickell, Nunziata et Ochel, à la différence que les modèles utilisés sont statiques et non dynamiques.

¹⁴⁰ Les auteurs examinent l'impact de ces variables non seulement sur le taux de chômage mais aussi sur l'emploi par groupes (constitués en fonction du sexe et de l'âge).

Bassanini et Duval, les auteurs de l'étude, concluent que les institutions affectent directement le chômage et que, pour certaines d'entre elles, leurs effets se renforcent mutuellement. Ils trouvent également que les chocs macroéconomiques ont un impact sur le chômage dont l'ampleur dépend des institutions.

1) Les modèles de l'OCDE :

Dans l'équation de base, le taux de chômage dépend des institutions et d'une variable mesurant l'output gap (l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel en pourcentage du PIB potentiel). Cette dernière est introduite pour capter les fluctuations conjoncturelles du taux de chômage. Dans une spécification alternative, les auteurs du rapport lui substituent quatre chocs macroéconomiques, de croissance de la productivité globale des facteurs, de taux d'intérêt réel, de demande de travail et des termes de l'échange, sans que les résultats sur les effets des institutions ne soient modifiés. Cette équation est estimée à partir d'un panel de 20 pays de l'OCDE sur la période 1982-2003.

Pour tester l'existence d'un effet indirect des institutions sur le taux de chômage par le biais de leur interaction avec les chocs macroéconomiques, les auteurs s'appuient sur une équation augmentée, dans laquelle le taux de chômage est fonction des institutions, des chocs macroéconomiques et de leurs interactions. Cette spécification s'apparente à celle de Blanchard et Wolfers (2000), à la différence que les institutions sont par ailleurs directement incluses parmi les facteurs explicatifs du chômage. Elle est estimée sur une période plus longue que pour l'équation précédente allant de 1970 à 2003.

Dans les deux spécifications, les institutions sont au nombre de six, et comprennent le taux moyen de remplacement des indemnités chômage, le degré de rigueur de la réglementation de l'emploi, le coin fiscal-social, le taux de syndicalisation, le degré de centralisation / coordination des négociations salariales et le degré de rigueur de la réglementation des marchés des produits (voir l'encadré 1 pour plus de détails).

2) Les résultats de l'OCDE :

De l'estimation de l'équation de base, il ressort que le taux moyen de remplacement des indemnités chômage, le coin fiscal-social et le degré de réglementation des marchés des produits augmentent le taux de chômage et qu'à contrario un haut degré de centralisation/coordination des négociations salariales le diminue (colonnes 2 et 3 du tableau 4). En revanche, la protection de l'emploi et le taux de syndicalisation n'exercent aucun effet significatif sur le taux de chômage. L'ampleur de l'effet des institutions sur le taux de chômage est importante :

- Une baisse de 10 points du taux de remplacement des indemnités chômage se traduirait en moyenne par une diminution de 1,2 points du taux de chômage ;
- Une baisse de 10 points du coin fiscal-social impliquerait une réduction moyenne du taux de chômage de 2,8 points ;
- Une baisse du degré de réglementation des marchés des produits équivalente à deux fois l'écart type de cette variable, soit environ 1,1 points sur une échelle de 0 à 6, entraînerait une baisse du taux de chômage de près de 0,7 points. Elle permettrait de ramener le pays « moyen » de l'OCDE (moyenne de 2,1 sur une échelle de 0 à 6) au

niveau du pays le plus souple en matière de réglementation sur le marché des produits à savoir le Royaume-Uni ;

- Enfin, un haut degré de centralisation / coordination des négociations salariales diminuerait le taux de chômage de 1,4 points.

Tableau 4 : Effets directs des institutions et des chocs
OCDE (2006)

Variables explicatives du taux de chômage	Coefficient	Student	Coefficient	Student
Effet direct des institutions				
Taux de remplacement (0-100)	0,12	(6,28)***	0,09	(3,35)***
Coin fiscal-social (0-100)	0,28	(9,75)***	0,22	(6,40)***
Taux de syndicalisation (0-100)	-0,03	(1,57)	0,06	(2,33)**
Degré de rigueur de la réglementation emploi (0-6)	-0,31	(0,98)	-0,51	(-1,22)
Degré de rigueur de la réglementation des marchés de produits (0-6)	0,60	(2,98)***	0,79	(3,28)***
Degré élevé de centralisation des négociations (0 ou 1)	-1,42	(3,57)***	-1,58	(-3,26)***
Effet direct des chocs macroéconomiques				
Output gap	-0,48	(14,00)***		
PGF			-0,09	(-2,33)**
Termes de l'échange			0,19	(6,09)***
Taux d'intérêt réel			0,19	(2,44)**
Part du travail dans la valeur ajoutée			-0,12	(3,91)***

Source : OCDE (2006), colonnes 1 et 7 du tableau 1.2 page 71.

Note : Les statistiques de Student sont entre parenthèses.

Les astérisques *, **, *** indiquent la significativité des coefficients respectivement à 10%, 5% et 1%.

Lecture : Une baisse de 10 points du taux de remplacement entraîne une hausse du taux de chômage de 1,2 points.

L'OCDE conclut aussi à l'existence d'interactions significatives entre les institutions. Certaines interactions apparaissent particulièrement robustes, notamment entre le taux de remplacement des indemnités chômage et le taux de syndicalisation. Sur la base de la relation de base augmentée des termes d'interactions entre institutions, il ressort qu'une baisse simultanée de 10 points du taux de remplacement et du taux de syndicalisation diminuerait le taux de chômage de 1,4 à 2,1 points selon la méthode d'estimation retenue, tandis qu'une baisse seule du taux de remplacement de 10 points serait à l'origine d'une baisse de 1,2 points du taux de chômage (résultats non reportés ici).

L'estimation de la seconde spécification contenant les termes d'interactions entre les institutions et les chocs montre que les chocs macroéconomiques affectent le chômage, et que leur impact dépend des institutions (tableau 5). Plus précisément, l'impact des chocs macroéconomiques est modeste, en comparaison des résultats mis en évidence par Blanchard et Wolfers (2000). Par exemple, une décélération d'un point du taux de croissance de la productivité des facteurs entraînerait une hausse du taux de chômage de 0,06 point seulement, contre 0,71 point d'après les résultats de Blanchard et Wolfers. De même, une hausse du taux d'intérêt réel d'un point se traduirait par une hausse du taux de chômage de 0,29 point contre 0,47 selon Blanchard et Wolfers. La différence de résultats est moindre pour le choc de demande de travail (-0,11 selon l'OCDE contre -0,19 selon Blanchard et Wolfers). Par ailleurs, leur impact dépend des politiques. Le taux de remplacement et le degré de centralisation des négociations jouent sur la sensibilité du taux de chômage aux chocs macroéconomiques. Ainsi, une hausse de 10 points du taux moyen de remplacement des indemnités chômage accroît de 0,6 points l'impact d'un point d'un choc macroéconomique, quel qu'il soit. A contrario, le caractère coordonné ou centralisé du processus de négociation le réduit de 1,3 point. Les autres variables institutionnelles n'exerceraient aucun effet

indirect sur le taux de chômage dans cette spécification¹⁴¹. Il apparaît enfin que les effets directs des institutions sont en ligne avec ceux estimés précédemment, avec un effet positif sur le taux de chômage du taux de remplacement, du coin fiscal-social et de la réglementation des marchés des produits et un effet négatif du degré de coordination ou de centralisation des négociations.

Tableau 5 : Interactions entre chocs et institutions
OCDE (2006)

Variables explicatives du taux de chômage	Coefficient	Student
<u>Effet direct des institutions</u>		
Taux de remplacement (0-100)	0,04	(2,46)**
Coin fiscal-social (0-100)	0,22	(6,30)***
Taux de syndicalisation (0-100)	-0,02	(0,88)
Degré de rigueur de la réglementation des marchés des produits (0-6)	0,33	(2,30)**
Degré élevé de centralisation des négociations (0 ou 1)	-1,02	(3,35)***
<u>Effet direct des chocs macroéconomiques</u>		
PGF	-0,06	(2,18)**
Termes de l'échange	0,07	(4,46)***
Taux d'intérêt réel	0,29	(10,77)***
Part du travail dans la valeur ajoutée	-0,11	(4,36)***
<u>Interactions entre chocs et institutions</u>		
Taux de remplacement (0-100)	0,06	(6,44)***
Degré élevé de centralisation des négociations salariales (0 ou 1)	-1,30	(5,41)***

Source : OCDE (2006), colonnes 1 et 3 du tableau 1.11 page 80.

Note : Les statistiques de Student sont entre parenthèses.

Les astérisques *, **, *** indiquent la significativité des coefficients respectivement à 10%, 5% et 1%.

Lecture : Une baisse du taux de croissance de la productivité implique une hausse du taux de chômage de 0,06 point au niveau des valeurs moyennes des institutions.

¹⁴¹ Des tests complémentaires effectués à partir d'une spécification alternative autorégressive montrent que la protection de l'emploi et la rigueur de la réglementation des marchés des produits auraient des effets opposés à court et à long terme : ils tendraient à réduire la sensibilité à court terme du taux de chômage aux chocs mais à favoriser sa persistance.

Encadré 1 : Compléments sur les modèles macro-économétriques

- L'approche de Blanchard et Wolfers (2000)

Le modèle de base

Dans le modèle de base Blanchard et Wolfers, les chocs sont observables, et interagissent avec les institutions du marché du travail :

$$U_{it} = c_i + \left(\sum_k a_k Y_{kit} \right) \left(1 + \sum_j b_j X_{ij} \right) + e_{it}$$

où U_{it} désigne le taux de chômage dans un pays donné i à une date t (t est un indice qui désigne des périodes de cinq ans : 1960-1964, 1965-1968, etc.), c_i des effets fixes pays, Y_k les chocs macroéconomiques et X_j les institutions du marché du travail, considérées comme constantes sur la période d'observation et mesurées en écart à leur moyenne sur l'ensemble des pays.

Les institutions X_j comprennent le taux de remplacement, la durée des prestations de chômage, les dépenses en politiques actives en faveur de l'emploi, le degré de rigueur de la réglementation de l'emploi, le coin fiscal, le taux de syndicalisation, la couverture des conventions et le degré de coordination syndicale, employeurs et employés. Pour les chocs macroéconomiques Y_k , il s'agit du ralentissement de la croissance de la productivité globale des facteurs, de la hausse des taux d'intérêt réels et d'un choc de demande de travail dû à une rationalisation accrue des effectifs par les entreprises.

La performance du modèle de base

L'essentiel de l'hétérogénéité temporelle et spatiale du chômage est expliquée par l'interaction des trois chocs macroéconomiques et des huit institutions considérés par Blanchard et Wolfers. En effet, lorsque les termes d'interactions avec les institutions sont omis, l'impact des chocs est significatif, mais l'hétérogénéité des chocs entre pays est insuffisante pour expliquer les différences dans les évolutions des taux de chômage entre les pays sur la période considérée. A titre d'exemple, l'équation « sans institutions » prédit la même évolution du taux de chômage pour l'Espagne et l'Italie, alors que la différence observée atteint plus de 10 points sur la période (1965-1969 à 1990-1994).

Les résultats sont sensibles aux indicateurs utilisés pour mesurer les institutions. L'utilisation de mesures alternatives issues de l'OCDE (pour le taux de remplacement et la protection de l'emploi) diminue la qualité de l'ajustement ainsi que l'ampleur et la significativité des termes d'interactions. Ceci est particulièrement vrai lorsque la dimension temporelle des mesures alternatives est prise en compte.

- L'approche de Nickell, Nunziata et Ochel (2005)

Le modèle de base

L'équation de base de Nickell, Nunziata et Ochel est un modèle dynamique dans lequel le taux de chômage U est expliqué par ses valeurs passées $U_{i,t-1}$, les institutions du marché du travail X , les chocs macroéconomiques Y et les interactions entre les institutions Z :

$$U_{it} = \beta_0 + \beta_1 U_{i,t-1} + \gamma' X_{it} + \theta' Y_{it} + \lambda' Z_{it} + \phi_i t_i + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

avec t_i représente une tendance déterministe propre au pays i , μ_i des effets fixes pays et λ_t des indicatrices temporelles. Dans cette spécification, le vecteur des variables institutionnelles X comprend la protection de l'emploi, le taux de remplacement des indemnités chômage, la durée d'indemnisation chômage, le taux de syndicalisation, le degré de coordination salariale et le coin fiscal-social. Les interactions entre institutions Z incluent quant à elles trois termes : l'interaction entre les deux variables d'indemnisation (le taux et la durée d'indemnisation), l'interaction entre le degré de coordination salariale avec le taux de syndicalisation d'une part et avec le coin fiscal-social d'autre part. Ces dernières sont exprimées en écart à leur moyenne sur l'ensemble des pays et de la période. Enfin, le vecteur des chocs macroéconomiques Y contient quatre chocs : un choc de demande de travail, un choc de productivité globale des facteurs, un choc d'offre monétaire, le taux d'intérêt réel de long terme et un choc sur les termes de l'échange.

Pour examiner les effets indirects des institutions, les auteurs s'appuient sur l'équation précédente augmentée des termes d'interactions entre les chocs inobservables λt et les institutions fixes sur la période (mesurées en écart à leur moyenne).

Encadré 1 : Compléments sur l'analyse macro-économétrique (suite)

- L'approche de Nickell, Nunziata et Ochel (suite)

La performance du modèle de base

La performance de l'équation de base (sans terme d'interactions entre les chocs et les institutions) est relativement bonne au vu des résultats des simulations dynamiques du taux de chômage par pays. Ces dernières sont obtenues en remplaçant récursivement le terme d'inertie par sa valeur simulée à partir de l'équation ci-dessus. Il apparaît que les taux de chômage simulés sont très proches des taux observés dans les pays de l'OCDE, excepté pour le Portugal et le Japon. En outre, les changements institutionnels du marché du travail sur la période 1960-1995 expliquent une part substantielle de l'évolution du taux de chômage sur cette même période, à l'exception toutefois de la Finlande, de l'Allemagne et de la Nouvelle-Zélande. A partir des simulations dynamiques obtenues en fixant les institutions à leur valeur de 1960, les auteurs en déduisent par comparaison avec les simulations « standards » que 55% des 6,8 points de hausse du taux de chômage sur la période 1960-1995 sont dus aux changements institutionnels. Sur ces 3,8 points de hausse du taux de chômage, 1,5 points (39%) s'expliquent par les changements du système d'indemnisation, 1 point (26%) par la hausse du coin fiscal-social, 0,7 point (19%) par les changements des variables syndicales et 0,6 point par la protection de l'emploi (16%). Les résultats sont dans l'ensemble robustes à un changement de spécification du modèle en statique.

- L'étude de l'OCDE (2006)

Le modèle de base

L'équation de base de taux de chômage est la suivante :

$$U_{it} = \sum_j b_j X_{jit} + aG_{it} + c_i + d_t + e_{it}$$

Les institutions X_j , variables dans le temps t et par pays i , sont au nombre de six. Elles comprennent le taux moyen de remplacement des indemnités chômage, le degré de rigueur de la réglementation de l'emploi, le coin fiscal-social, le taux de syndicalisation, le degré de centralisation / coordination des négociations salariales et le degré de rigueur de la réglementation des marchés des produits. La variable G est une mesure de l'output gap à l'instant t dans le pays i , c'est-à-dire de l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel en pourcentage du PIB potentiel. Elle est introduite pour capter les fluctuations conjoncturelles du taux de chômage. Dans une spécification alternative, les auteurs du rapport la remplacent par quatre chocs macroéconomiques, de croissance de la productivité globale des facteurs, de taux d'intérêt réel, de demande de travail et des termes de l'échange. Les résultats sur les effets des institutions ne sont pas modifiés.

Pour tester l'existence d'un effet indirect des institutions sur le taux de chômage (par le biais de leur interaction avec les chocs macroéconomiques), l'OCDE considère la relation suivante entre le taux de chômage U , les institutions X_j , les chocs macroéconomiques Y_k et leurs interactions $X_j Y_k$:

$$U_{it} = \sum_j b_j X_{jit} + \left(\sum_k a_k Y_{kit} \right) \left(1 + \sum_j b_j X_{ij} \right) + c_i + e_{it}$$

Dans cette spécification, les institutions interagissant avec les chocs sont fixes sur la période, et sont mesurées en écart à leur moyenne sur l'échantillon. Cette spécification s'apparente à celle de Blanchard et Wolfers (2000), à la différence que les institutions sont directement incluses parmi les facteurs explicatifs du chômage.

La performance du modèle de base

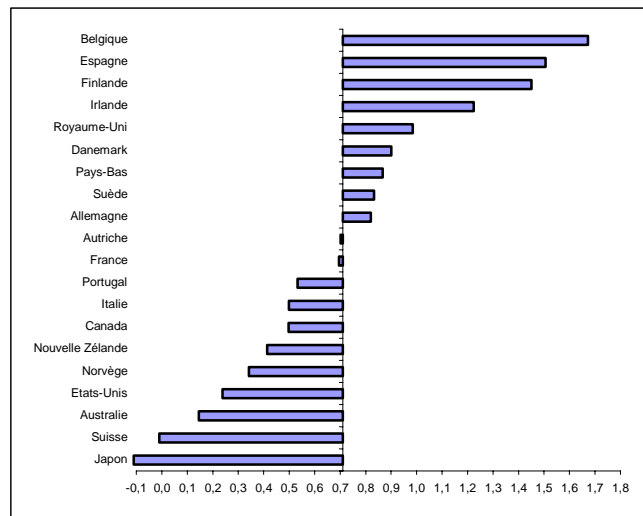
La relation de base (la première équation) permet d'expliquer l'essentiel de l'hétérogénéité spatiale et temporelle des taux de chômage : les changements institutionnels et macroéconomiques expliquent en effet 74% de la variance de l'évolution du taux de chômage entre 1982 et 2003 entre les pays.

Encadré 2 : Compléments sur les résultats de Blanchard et Wolfers (2000)

- Les effets des chocs économiques sur le taux de chômage dans les différents pays de l'OCDE en fonction de leurs institutions

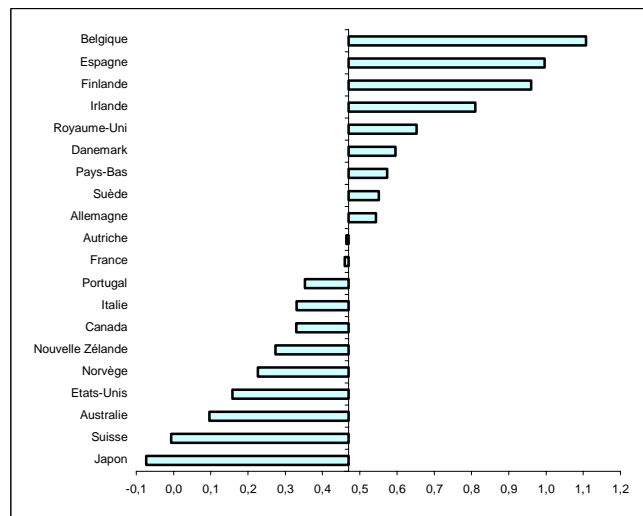
Nous avons examiné l'impact des trois chocs économiques sur le taux de chômage dans les différents pays de l'OCDE en tenant compte de leurs institutions. Il a été calculé à partir des coefficients estimés par Blanchard et Wolfers et de leur base de données. Il en ressort que cet impact est très différent selon les pays : il est largement supérieur à la moyenne en Belgique, en Espagne, en Finlande ou en Irlande, alors qu'il est nettement inférieur à la moyenne au Japon, en Suisse, en Australie ou aux Etats-Unis.

Impact d'une baisse de 1 point de la croissance de la productivité sur le taux de chômage



Lecture : une baisse de 1 point de la croissance de la productivité augmenterait le taux de chômage de 1,5 points en Espagne, contre 0,7 point en moyenne dans les pays de l'OCDE.

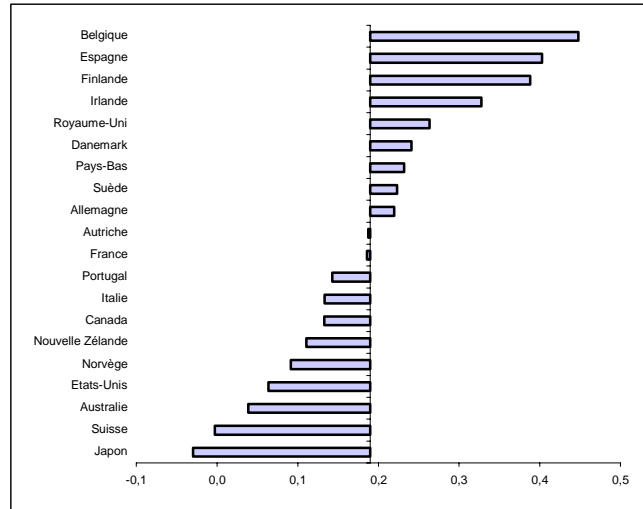
Impact d'une hausse de 1 point des taux d'intérêt réels sur le taux de chômage



Lecture : une hausse de 1 point des taux d'intérêt réels augmenterait le taux de chômage de 1,0 point en Espagne, contre 0,5 point en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Encadré 2 : Compléments sur les résultats de Blanchard et Wolfers (suite)

Impact d'une baisse de 1 point de la part du travail dans la valeur ajoutée sur le taux de chômage

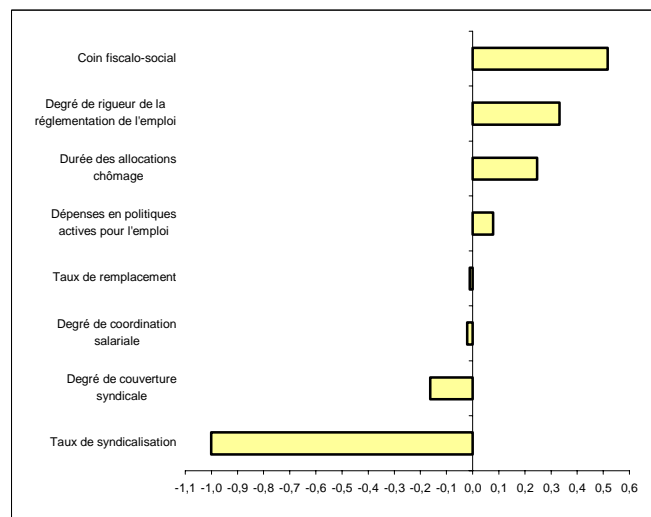


Lecture : une baisse de 1 point de la part du travail dans la valeur ajoutée augmenterait le taux de chômage de 0,4 point en Espagne, contre 0,2 point en moyenne dans les pays de l'OCDE.

- Les effets des différentes institutions françaises sur l'impact sur le taux de chômage d'un choc économique quel qu'il soit

Les graphiques précédents montrent que l'impact des chocs économiques sur le taux de chômage en France serait le même que celui observé en moyenne dans les pays de l'OCDE. En effet, si on examine les effets de chacune des institutions sur l'impact des chocs économiques, on s'aperçoit que certaines institutions amplifieraient l'impact moyen des chocs économiques, tandis que d'autres l'atténueraient au contraire si bien que les effets des institutions françaises sur l'impact des chocs se compenseraient au total.

Effets des institutions sur l'impact d'un choc économique de 1 point sur le taux de chômage en France



Lecture : Le coin fiscal-social mesuré en France accroît de 0,5 point l'impact de 1 point d'un choc économique quel qu'il soit. Au total, une baisse de la croissance de la productivité de 1 point accroîtrait ainsi le taux de chômage de 0,7 point en France ($= 0,7 * (1 + 0,5 + 0,3 + 0,2 + 0,1 + 0,0 + 0,0 - 1,0)$).

Remarque : Dans les termes d'interactions avec les chocs, les institutions sont mesurées en écart à leur moyenne sur les pays de l'OCDE.