Taux de chômage : la France fait-elle vraiment moins bien que ses voisins ?

Matthieu Lemoine, Paola Veroni, Frédéric Reynés

▶ **To cite this version:**

Matthieu Lemoine, Paola Veroni, Frédéric Reynés. Taux de chômage : la France fait-elle vraiment moins bien que ses voisins ?. Revue de l'OFCE, 2007, 103, pp.241 - 256. 10.3917/reof.103.0241 . hal-03459648

HAL Id: hal-03459648

https://sciencespo.hal.science/hal-03459648

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

TAUX DE CHÔMAGE : LA FRANCE FAIT-ELLE VRAIMENT MOINS BIEN QUE SES VOISINS ? *

Département analyse et prévision de l'OFCE

Cette étude spéciale cherche à comprendre pourquoi les performances de taux de chômage en France sont globalement moins bonnes que celles de ses principaux voisins, surtout depuis 2005. Malgré une plus forte croissance économique, le taux de chômage français a en effet progressé de 0,4 point entre 2001 et 2007 alors qu'il a reculé de 0,4 et de 2,4 points en Allemagne et en Italie. Ce décalage s'explique par le plus fort dynamisme de la population active française, mais aussi par les politiques de flexibilisation du marché du travail mises en œuvre en Allemagne et en Italie.

Les meilleures performances de ces deux derniers pays sont toutefois à relativiser car elles reposent principalement sur une précarisation de l'emploi et se sont traduites par une forte hausse de l'emploi temporaire et du travail à temps partiel subi. Si cette stratégie de flexibilisation conduit à des créations d'emplois en période de reprise, ce gain pourrait disparaître au prochain ralentissement. Elle pose aussi le problème de concentrer la flexibilité sur un segment de la population.

La première partie classifie les politiques de lutte contre le chômage afin de comparer les stratégies adoptées dans les trois pays. Les trois suivantes détaillent les politiques mises en œuvre dans chaque pays. La cinquième montre que les trois grands pays de la zone euro n'ont pas adopté une stratégie homogène de réduction du chômage.

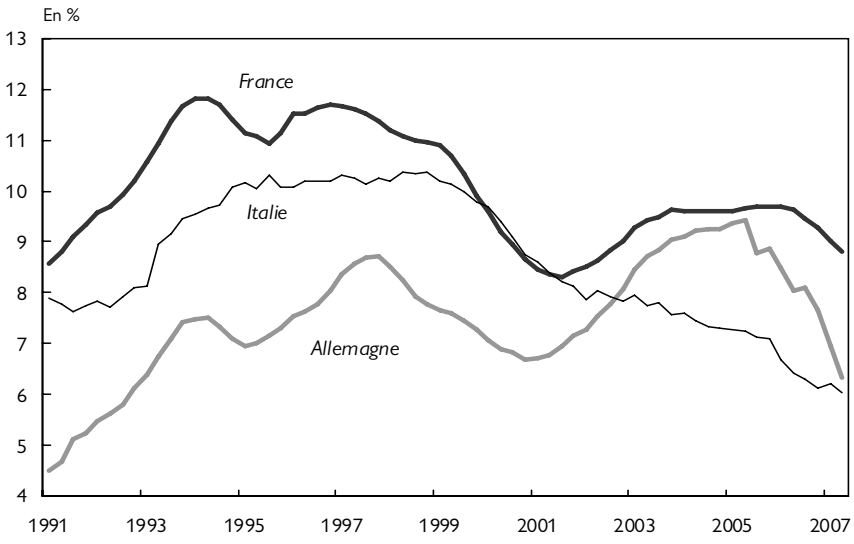
* Cette partie a été rédigée par Matthieu Lemoine, Paola Monperrus-Veroni et Frédéric Reynès.

Depuis 2005, la phase de reprise de l'activité dans la zone euro s'est associée à une baisse généralisée du taux de chômage dans la plupart des pays de la zone. Mais le taux de chômage français est apparu beaucoup plus inerte que celui de ses principaux partenaires, notamment l'Allemagne et l'Italie (graphique) : celui-ci n'a baissé que de 0,9 point, là où les taux de chômage allemand et italien ont perdu 3,1 et 1,2 point. Cela signifie-t-il que la France soit condamnée à être dernière de la classe européenne dans la lutte contre le chômage ?

D'abord, il conviendrait de prendre un peu plus de recul, la forte baisse du chômage allemand faisant en effet suite à une forte remontée lors du ralentissement qui a duré de 2001 à 2005 (tableau 1). Mais, même en se plaçant sur une période englobant la phase de ralentissement et la phase de reprise (2001-2007), on observe toujours une résistance du taux de chômage français : celui-ci a globalement augmenté de 0,4 point, là où les autres ont baissé de 0,4 et 2,4 points, respectivement en Allemagne et en Italie.

Cette mauvaise performance ne provient pas d'une moindre croissance de l'activité : sur l'ensemble de la période, le PIB a plus augmenté en France (10,3 %), qu'en Allemagne (6,7 %) ou en Italie (5,2 %). Elle peut en partie s'expliquer par un plus fort dynamisme démographique :

Taux de chômage des grands pays de la zone euro



Source : Eurostat.

la population active a crû de 3,6 %, contre 0,6 % en Allemagne et 1,9 % en Italie. En raison de ce dynamisme, un plus grand nombre de créations d'emplois est nécessaire en France pour parvenir à une baisse équivalente du chômage. Avec une progression de l'emploi de 3,1 % sur la période, la France se situe dans une position intermédiaire : meilleure que celle de l'Allemagne (1,1 %), mais moins bonne que celle de l'Italie (4,5 %).

Mais les performances en termes de chômage entre 2001 et 2007 dépendent également des politiques menées pendant cette période. L'inertie du chômage français provient-elle aussi de politiques plus efficaces dans les autres pays européens ? Avant d'apporter une réponse à cette question, nous présentons les principales politiques de lutte contre le chômage ainsi que leur limite et nous détaillons les mesures mises en œuvre dans les trois pays depuis les années 1990.

1. Taux de chômage et ses déterminants

Périodes	Pays	U	L^f	Y	P^{od}	L	D
Ralentissement	France	1,3	2,7	6,0	4,7	1,3	– 1,4
(2001q2-2005q1)	Allemagne	2,7	1,5	1,0	2,5	– 1,4	– 2,0
	Italie	– 1,2	1,3	1,6	– 0,9	2,6	3,1
Reprise	France	– 0,9	0,8	4,1	2,2	1,8	– 0,1
(2005q2-2007q2)	Allemagne	– 3,1	– 0,9	5,7	3,1	2,5	0,1
	Italie	– 1,2	0,6	3,5	1,6	1,9	1,4
Ensemble	France	0,4	3,6	10,3	7,0	3,1	– 1,6
(2001q2-2007q2)	Allemagne	– 0,4	0,6	6,7	5,6	1,1	– 1,8
	Italie	– 2,4	1,9	5,2	0,6	4,5	4,5

Légende : Taux de chômage (U), population active (L^f), PIB (Y), Productivité par tête (P^{rod}), emploi (L), durée du travail (D), variations en point pour le taux de chômage et en % pour les autres variables.
Sources : Eurostat, comptes nationaux, calculs OFCE.

Limite des politiques de lutte contre le chômage

Les politiques de lutte contre le chômage peuvent être divisées en deux catégories. Celles qui réduisent la population active et celles qui augmentent l'emploi. En effet, de part sa définition, le taux de chômage (U) augmente d'autant plus rapidement que le taux de croissance de la population active (L^F) est supérieur à celui de l'emploi (L) :

$$U = (L^F - L)/L^F \Rightarrow \Delta U \approx \dot{L}^F - \dot{L}$$

Réduire la population active peut se faire de deux manières. La première consiste à abaisser les taux d'activité. Certaines mesures visent les jeunes et les travailleurs âgés en les incitant respectivement à poursuivre leurs études et à partir en préretraite. D'autres sont moins ciblées comme aux Pays-Bas où le transfert vers l'inactivité est passé notamment par la hausse du nombre de personnes déclarées invalides du travail. La deuxième manière de limiter la progression de la population active consiste à jouer directement sur la population en âge de travailler par un contrôle accru des flux migratoires. Pour maîtriser la hausse du chômage dans les années 1980, la plupart des pays européens ont eu recours à ces différentes politiques.

Les mesures d'exclusion de la population active sont justifiées lorsqu'elles ciblent de façon efficace une population qui ne retrouvera pas de travail. En cas de restructuration d'un secteur économique, le coût de la reconversion peut être plus élevé que celui d'une préretraite et ceci d'autant plus que le travailleur est proche de la retraite. Mal ciblé, le levier de la population active comme arme de lutte contre le chômage a cependant l'inconvénient d'accroître le taux de dépendance (ratio entre les inactifs et les actifs), ce qui peut remettre en cause la soutenabilité des régimes sociaux (retraite, santé, allocations familiales et assurance contre le risque d'exclusion). L'arrivée en retraite des *baby-boomers* et la prise de conscience du problème de financement des retraites a amené à renoncer petit à petit à ce type de politiques devenues trop coûteuses. On a même assisté dans la plupart des pays européens à un renversement de stratégie avec les réformes des retraites, l'adoption de l'objectif de Lisbonne en 2000 d'augmenter à 70 % les taux d'emploi ayant officialisé la démarche. Le but affiché est de financer le vieillissement de la population par une hausse du PIB potentiel *via* une augmentation de la population active et de la productivité. Certains pays, comme l'Espagne ou l'Italie, ne se contentent pas de la hausse des taux d'activité et cherchent en plus à augmenter leur population en âge de travailler. Cela s'est traduit par des régularisations massives d'immigrés.

Depuis les années 1990, la lutte contre le chômage passe donc par le deuxième ensemble de mesures, les politiques de l'emploi que l'on peut subdiviser en cinq axes : les politiques de croissance, les politiques de stimulation de la demande et de l'offre de travail, les politiques d'emplois subventionnés et les politiques d'appariement.

Les ***politiques de croissance*** misent sur la croissance économique pour accroître l'emploi. En effet, à productivité du travail donnée ($\dot{P}^{rod}$), le taux de croissance de l'emploi est d'autant plus élevé que l'est celui du PIB (Y) :

$$\dot{L} = \dot{Y} - \dot{P}^{rod}$$

Parmi ce premier type de mesures, se trouvent les politiques macroéconomiques classiques (budgétaire, monétaire et de taux de change). Un *policy mix* efficace, qui réduit la durée des phases de faible croissance et allonge celles de forte croissance est favorable à l'emploi. Ces politiques macroéconomiques sont cependant soumises à des contraintes d'offre. Une politique de relance par une hausse du déficit public et une baisse des taux d'intérêt aura un impact favorable sur l'emploi seulement si le taux de chômage est supérieur à son niveau non inflationniste (NAIRU). Dans le cas contraire, la baisse du chômage se traduit par une hausse permanente de l'inflation qui n'est pas soutenable à long terme. La lutte contre l'inflation, qui passe par une politique plus restrictive, débouche sur une hausse du chômage.

Dans les pays de la zone euro (ZE), le taux de chômage est encore relativement élevé : 7 % au deuxième trimestre 2007. Selon nos estimations, il serait supérieur au NAIRU (6,3 %) [1] ; ce que confirme le faible niveau d'inflation (1,9 %). Il serait donc justifié de faire appel a des politiques macroéconomiques expansionnistes pour abaisser le chômage. Mais dans la ZE, ces politiques sont difficilement applicables (même lorsque le taux de chômage est très supérieur au NAIRU) car elles sont soumises à d'autres contraintes. La politique monétaire est conditionnée par une faible tolérance à l'inflation et la politique budgétaire est (théoriquement) soumise à une limite de déficit public de 3 % du PIB et à un objectif d'équilibre à moyen terme. Concernant la politique budgétaire, les marges de manœuvre peuvent varier suivant les pays : avec un déficit de 1,6 % du PIB en 2006, l'Allemagne est moins contrainte que la France (2,5 %) ou l'Italie (4,4 %). Mais les pays ont des réticences à procéder à une politique de relance isolée car elle profite en partie aux partenaires commerciaux.

Les faibles marges de manœuvre pour stimuler la demande intérieure et l'absence de coordination des politiques budgétaires au niveau de l'Union européenne (UE) incitent certains États-membres à miser sur le commerce extérieur pour dynamiser leur croissance. Avec l'union monétaire, et en l'absence de politiques de change, seules les politiques de compétitivité peuvent permettre de gagner des parts de marché. Il s'agit autant des politiques publiques d'investissement dans la recherche et l'innovation que des mesures de baisse des charges des entreprises. En finançant ces dernières par une hausse de l'imposition indirecte, elles désavantagent relativement les importations donc les concurrents étrangers. La maîtrise des coûts des entreprises peut aussi résulter d'une politique de désinflation sous la forme d'un accord avec les partenaires sociaux qui acceptent des blocages, voire des baisses de salaire. L'efficacité de ces politiques dépend de la pérennité de l'avantage comparatif qu'elles procurent sur la concurrence étrangère et donc, de

1. « Nairu en zone heureuse », *Revue de l'OFCE* n° 101, avril 2007, pp. 227-234

la réaction des partenaires commerciaux. Si ceux-ci mettent en œuvre les mêmes mesures, l'avantage comparatif disparaît. Ces politiques fiscales non coopératives risquent au final d'avoir un impact négatif sur la croissance de tous les pays puisqu'elles sont financées par la demande interne qui s'en trouve d'autant dégradée. L'impact négatif sur la croissance sera toutefois limité si ces politiques de compétitivité débouchent sur une élévation durable de la productivité.

Pour stimuler la croissance, il est aussi possible d'allonger la durée du travail par un recours plus facile aux heures supplémentaires. Mais l'impact sur l'emploi est incertain puisque le surplus de croissance est obtenu par une hausse de la productivité.

Les *politiques de stimulation de la demande de travail* constituent une deuxième voie pour accroître l'emploi. Il s'agit là d'inciter les entreprises à créer plus d'emplois pour une même croissance du PIB. Leur mise en œuvre s'accompagne généralement d'une baisse de la productivité du travail. La baisse de la durée légale du travail est une possibilité puisque les entreprises doivent embaucher si elles souhaitent produire autant. Cependant, si elles considèrent la mesure trop coûteuse, elles préfèreront réduire leur production plutôt que d'embaucher. Pour être efficace, la baisse de la durée du travail doit être accompagnée d'une maîtrise des coûts salariaux et/ou d'une hausse de la productivité horaire. Elle est plus facile à mettre en œuvre en période d'expansion économique puisqu'elle est dans ce cas financée par la croissance.

La demande de travail peut aussi être stimulée par des baisses de charges sur les salaires qui entraînent théoriquement une substitution entre le capital et le travail. Ces mesures peuvent être ciblées sur les bas salaires si le chômage affecte davantage les travailleurs peu qualifiés. Même en conditionnant ces mesures à des créations effectives de poste, leur efficacité est souvent difficile à évaluer. Elle dépend de l'importance que l'entreprise accorde dans ses décisions d'embauches au coût du travail relativement aux autres facteurs tels que la demande qui lui est adressée. Il est difficile d'exclure les effets d'aubaine, c'est-à-dire les cas où l'entreprise aurait embauché même sans aides. De plus, l'impact sur l'emploi agrégé est limité par un effet de substitution entre l'emploi des non qualifiés et des qualifiés.

Enfin, la baisse des coûts de licenciement est souvent invoquée pour stimuler la demande de travail. Elle peut passer par une flexibilisation du contrat de travail en libérant les possibilités de licenciement. La flexibilité totale qui affecte le contrat de travail de longue durée (CDI) étant souvent mal acceptée par les travailleurs, il est plus facile dans un premier temps de mettre en œuvre une flexibilité à la marge qui consiste à favoriser le recours aux emplois temporaires (CDD, intérim) sans modifier la législation de l'emploi régulier (CDI). Cette approche présente le risque d'une dualisation du marché du travail si le passage

de l'emploi temporaire vers l'emploi régulier est faible avec une opposition entre des *insiders* d'un côté et des travailleurs mal protégés de l'autre. Avec le débat sur le contrat de travail unique, certains pays sont maintenant tentés de passer à la flexibilité totale. Cela pourrait limiter la dualité du marché du travail par un alignement par le bas mais les retombées en termes de chômage seront *a priori* limitées. En effet, dans les économies où le recours à des contrats courts et à l'intérim est possible, il est probable que les coûts de licenciement induits par la nature des contrats n'affectent que très marginalement les décisions d'embauches.

Les ***politiques d'incitation des chômeurs à accepter un emploi*** font généralement partie des politiques de stimulation de l'offre de travail qui visent en plus certains inactifs. Il s'agit, d'une part, d'incitations financières à reprendre un emploi, telles qu'un impôt négatif ou des autorisations temporaires de cumul avec des *minima* sociaux. Une autre mesure consiste à réduire le niveau et la durée d'indemnisation du chômage. Elle s'oppose à la stratégie de « flexicurité » qui consiste à compenser la baisse de la protection du contrat de travail par une augmentation de la protection sociale des chômeurs. Par ailleurs, elle est inefficace en cas de chômage keynésien (principalement dû à un déficit de demande) car elle conduit alors à une déqualification de la main-d'œuvre et à un accroissement de l'exclusion économique. En effet, les offres d'emploi des moins qualifiés sont alors prises par les travailleurs plus qualifiés qui évincent les moins qualifiés dans les *minima* sociaux. Cette mesure se révélera plus efficace durant les périodes de reprise économique caractérisée généralement par une forte hausse des emplois vacants car elle incite alors les chômeurs à les accepter. Cela plaide pour une gestion contra-cyclique des taux de remplacement et des durées d'indemnisation. En les augmentant en période de hausse du chômage, on réduit les risques d'exclusion et de déqualification de la main-d'œuvre. En les réduisant en période de baisse, on incite les chômeurs à retourner travailler à un moment où ces risques sont moins importants et on favorise par la même occasion l'équilibre financier à long terme du régime d'assurance chômage.

Les ***politiques d'emplois subventionnés***, parfois qualifiées de traitement social du chômage, consistent à créer des emplois sur des financements publics. Elles peuvent prendre la forme de créations d'emplois (para)publics ou d'emplois entièrement subventionnés au sein d'entreprises privées. En présence de fort chômage, ces mesures visent à limiter la déqualification de la main-d'œuvre provoquée par des périodes de chômage longue. Les moindres dépenses d'assurance chômage permettent d'en limiter le coût. L'efficacité en termes de chômage de ces mesures dépendra de la possibilité de trouver un travail une fois qu'elles sont arrivés à échéance et donc de la reconnaissance dont bénéficie ce type d'expérience professionnelle.

Enfin, les *politiques d'appariement* constituent le dernier élément de l'éventail des politiques de l'emploi. Elles visent à réduire le chômage frictionnel en permettant une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail et donc une réduction du nombre d'emplois vacants. Les mesures d'accompagnement des chômeurs en font bien sûr partie mais d'autres se situent plus en amont. Elles portent sur l'éducation et sur les filières de formation et de requalification de la main-d'œuvre (formation continue) aux évolutions technologiques et de la structure de la production.

France : vers un moindre enrichissement de la croissance en emplois

À la fin des années 1990, en période de forte croissance, la réduction du temps de travail, conjuguée à des allégements de charges patronales, a permis d'accentuer la baisse du chômage ; selon la DARES, cette politique aurait engendrée 350 000 créations d'emplois [2]. Les gains de productivité se sont alors réduits (1,4 %) par rapport à la période précédente de forte croissance précédente (2,7 % entre 1987 et 1990).

Ensuite, entre 2001 et 2005, le ralentissement de la croissance a peu fait remonter le chômage pour deux raisons : d'une part, les chefs d'entreprise ont peu ajusté leurs effectifs ; d'autre part, alors que la réforme des retraites de 2003 devrait à moyen terme faire remonter le taux d'activité des seniors, son dispositif de retraite anticipée pour carrière longue a ralenti la population active en 2004 (de 119 000 personnes).

Depuis début 2006, à la suite d'un net ralentissement de la population active, le chômage a recommencé à baisser plus nettement que ne l'aurait laissé attendre la reprise modérée de la croissance [3]. Si la relance des contrats aidés non marchands (+ 23 000 emplois aidés en 2006, après – 20 000 en 2005), la création du contrat nouvelle embauche (7,8 % des embauches des entreprises de moins de 20 salariés entre août 2005 et avril 2007) et le plan « services à la personne » (21 200 créations d'emplois de plus dans les services personnels et domestiques en 2006 qu'en 2005) ont contribué à enrichir la croissance en emplois, il est possible que la croissance et donc les gains de productivité soient sous-estimés sur la période récente [4].

À partir de 2007, la politique de l'emploi est réorientée par le nouveau gouvernement qui cherche à présent à augmenter les revenus des ménages. Avec le dispositif de défiscalisation des heures

2. S.Jugnot, « RTT, quels effets sur l'emploi ? », *La société française, Données Sociales, INSEE*, 2002.

3. M. Lemoine : « Faudra-t-il attendre tous les trimestres le taux de chômage ? », clair&net@ofce, octobre 2007.

4. Voir dans ce dossier la partie portant sur l'emploi dans « France : relance isolée ».

supplémentaires, les nouvelles exonérations de charges sont davantage consacrées à augmenter le pouvoir d'achat des ménages effectuant des heures supplémentaires, qu'à stimuler les embauches en diminuant le coût du travail pour les entreprises [5]. En conséquence, l'impact sur la durée du travail devrait être nul et il s'agit en fait d'une politique de demande financée par le déficit public. Une telle politique de demande est justifiée par le niveau du taux de chômage (8,8 % au deuxième trimestre 2007, selon Eurostat) qui n'est pas encore descendu sous son niveau structurel [6].

Ensuite, les suppressions de postes de fonctionnaires (15 000 en 2007 et 23 000 en 2008) seraient amplifiées et la moitié des économies réalisées seraient accordées en contrepartie sous forme de hausse des salaires. De plus, selon la loi de finance de 2008, les effectifs des contrats aidés non marchands recrutés à la suite du plan de cohésion sociale seraient fortement réduits (seules 230 000 entrées en contrats sont budgétées pour 2008, après 350 000 entrées en 2007).

La lutte contre le chômage s'appuierait à présent sur les réformes du service public de l'emploi et du droit du travail, dont les effets ne se feraient sentir qu'à moyen terme. La fusion de l'ANPE et de l'UNÉDIC permettrait d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de réduire ainsi le chômage frictionnel. Mais les partenaires sociaux continueraient à décider des montants de cotisation et d'indemnisation. Le comportement pro-cyclique habituel de l'indemnisation chômage, consistant à améliorer (respectivement dégrader) l'indemnisation en période de forte (respectivement faible) croissance pour limiter le déficit du régime, risque donc de perdurer.

Si la création du contrat unique est pour l'instant rejetée à la fois par les syndicats et par les organisations patronales, le gouvernement souhaiterait également flexibiliser le CDI, et limiter en contrepartie le recours aux CDD. Théoriquement, une telle politique aurait peu d'effet sur le taux de chômage : une plus forte flexibilité du marché du travail augmente l'emploi en période d'expansion, mais le réduit en période de récession. Selon les comparaisons internationales menées par l'OCDE, le degré de flexibilité du marché du travail peut faire baisser le taux de chômage des jeunes, mais n'a pas d'impact significatif sur le niveau global du taux chômage [7].

Enfin, pour équilibrer le régime des retraites, le gouvernement chercherait à augmenter le taux d'activité des seniors, notamment en taxant les préretraites d'entreprises et en supprimant les dispenses de

5. É. Heyer, Plane M. et Timbeau X. : « Le choc fiscal tiendra-t-il ses promesses ? », *Lettre de l'OFCE* n° 288, 2007.

6. 7,0 % selon l'évaluation de M. Lemoine, Monperrus-Veroni P. et Reynès F. : « Nairu en zone heureuse », *Revue de l'OFCE* n° 101, avril 2007.

7. OCDE, *Perspectives de l'emploi : 2004*.

recherche d'emploi. Mais le déficit du régime général, de 14 milliards d'euros en 2007, est complètement compensé par les excédents des régimes complémentaires et de l'assurance-chômage [8]. L'équilibre actuel des régimes sociaux dans leur ensemble rend de ce fait moins urgent de nouvelles politiques d'activation de l'emploi des seniors.

Allemagne : emplois à tout prix

Le taux de chômage en Allemagne a augmenté de façon presque ininterrompue entre 1991 et 1998. Partisane d'une intervention plus minimaliste sur le marché du travail, l'Allemagne ne s'est lancée que récemment (depuis 2003) dans le processus de réforme suite à l'échec de la concertation du premier gouvernement Schröder et à la dégradation continue de la situation du marché du travail.

Au lendemain de la réunification, le recul de l'emploi dans les nouveaux *Länder* n'a pas été compensé par le dynamisme de l'emploi à l'Ouest tiré par le surcroît d'activité. À partir de 1992, la forte récession a induit une diffusion des destructions d'emplois dans les anciens Länder. Le rattrapage salarial à l'Est, qui avait produit une tension sur les coûts, accentuée en 1993 avec la hausse des taux de cotisations sociales, a été compensé en partie par une accélération des gains de productivité obtenus par la substitution du capital au travail.

La reprise de l'activité à la fin 1994 a permis de marquer une pause dans la hausse du chômage. Mais cette amélioration de la situation sur le marché du travail a été vite arrêtée par le retournement de l'activité et de l'emploi dans le bâtiment en 1995. De plus, l'objectif de rétablissement de la compétitivité a incité les entreprises à maintenir un rythme de productivité élevé jusqu'en 1997, par des combinaisons productives moins intensives en travail.

Le renforcement de la reprise à la fin 1997 a conduit à une baisse du taux de chômage jusqu'à la mi-2001 avant la diffusion du ralentissement de l'économie mondiale. Cette amélioration du marché du travail s'est faite par des créations d'emplois très soutenues permettant une résorption du chômage grâce à un ralentissement marqué de la productivité et en dépit d'une progression dynamique de la population active.

Entre 2001 et 2005, le ralentissement des gains de productivité entamé en 2000 s'est intensifié durant la phase de stagnation en dépit de la reprise du chômage.

Ce n'est qu'à partir de la fin 2005 que le taux de chômage a reculé, grâce à une consolidation de la croissance. Le nombre de chômeurs

8. Voir dans ce dossier la partie portant sur les administrations publiques dans « France : relance isolée ».

avait alors rejoint la barre symbolique des 4 millions, atteinte auparavant entre les deux guerres. Cette dernière phase de repli du chômage s'est caractérisée par un moindre contenu en emploi de la croissance et s'est faite en même temps qu'une baisse de la population active. Les gains de productivité sont donc plus soutenus que lors de la phase précédente de baisse du chômage, résultant toutefois d'une même évolution de la productivité horaire et d'une hausse de la durée du travail après treize ans de baisse.

Deux éléments ont différencié principalement l'évolution de la situation du marché du travail en Allemagne par rapport à la France et à l'Italie sur la période considérée : un moindre enrichissement de la croissance en emploi et une moindre croissance de la population active. Par ailleurs, un moindre interventionnisme caractérise la politique de l'emploi, du moins jusqu'au paquet de réformes Hartz. La politique d'abaissement de charges sociales avait été beaucoup plus générale en Allemagne et pas ciblée sur les bas salaires. Les mesures visant à l'aide à la création d'emplois à bas revenus sont passées essentiellement par la mise en place de mécanismes incitatifs pour les salariés. L'offre de travail était diminuée par le retrait d'activité. Les modalités de mise en place de la réduction du temps de travail (accord de 1984) ont précédé les mesures françaises et les 35 heures se sont diffusées jusqu'en 1995. La réduction du temps de travail a été cependant moins généralisée qu'en France, confinée à des accords négociés sans intervention de l'État. La sortie des accords s'est faite aussi plus tôt (dès 2000) et suite à un processus d'accords dérogatoires d'établissement, qui a ramené la quasi-totalité des équipementiers automobile ainsi que des grands groupes, tels que Siemens, Bosch, Mercedes et Volkswagen, aux quarante heures pour une partie de leurs effectifs.

L'intervention du législateur s'est faite plus active avec le paquet de réformes Hartz introduites de 2003 à 2005. Cet ensemble de lois a modifié la logique de l'intervention publique qui ne vise plus à amortir socialement le risque du marché du travail, mais à faire revenir coûte que coûte le maximum de personnes sur le marché du travail. La libéralisation a eu lieu à la marge et la croissance de l'emploi a été concentrée sur un segment flexible du marché du travail conduisant à une discrimination des chômeurs de longue durée et du travail faiblement rémunéré.

Les quatre volets de la réforme Hartz (I-IV) s'articulent autour de trois axes :

— Stimulation de la demande de travail : développement de l'intérim (Hartz I) et du secteur à bas salaires par des contrats aidés (secteur marchand et non marchand et temps partiel, Hartz II), diminution de la durée des contrats aidés (Hartz III), assouplissement de la loi sur le licenciement (Hartz III).

— Stimulation de l'offre de travail : baisse des cotisations salariés sur les bas salaires (Hartz II), durcissement des règles de remise au travail (Hartz I), des conditions d'accès à l'allocation chômage (Hartz III), de la durée d'indemnisation (Hartz III), remplacement de l'allocation pour les chômeurs en fin de droits par une protection de base forfaitaire décorrélée du salaire, sous condition de ressources et financée par la fiscalité générale. Tout emploi est considéré acceptable, même si sa rémunération est inférieure aux minima conventionnels (Hartz IV).

— Amélioration de l'appariement : autorisation des agences privées de placement (Hartz I), fusion de l'octroi de prestations et du placement auprès de *job centres* à guichet unique (Hartz II), meilleur encadrement de la recherche d'emploi (Hartz III).

À la forme traditionnelle du travail salarié se sont substituées des activités déconnectées du salaire : malgré les standards sociaux antérieurs, le travail occasionnel et peu qualifié a été étendu aux salariés qualifiés.

Le peu de recul disponible limite l'évaluation des réformes. Des évaluations *ex ante* avaient prédit des effets positifs du durcissement de l'allocation chômage, en termes d'intensité de la recherche d'emploi et de baisse du salaire de réservation [9]. *Ex post*, la baisse du chômage de courte durée s'est accompagnée d'une augmentation du nombre des chômeurs de longue durée, mais une inversion de ce phénomène a eu lieu depuis août 2006. La possibilité de cumuler l'allocation chômage de longue durée avec l'emploi à temps partiel et les contrats aidés rend les bénéficiaires peu sensibles à une baisse du salaire négocié. Cependant, une enquête auprès des entreprises en 2005 et 2006 [10] montre une acceptation croissante des postes à plus faible qualification, à conditions plus dures (horaires, distance) et à bas salaires. L'évaluation des emplois aidés produit des résultats controversés avec des sorties du travail indépendant ou salarié plutôt que du chômage, des effets d'éviction et peu de passage vers l'emploi régulier. Depuis le deuxième trimestre 2006, la croissance de l'emploi s'appuie sur une progression régulière de l'emploi soumis à cotisations sociales qui a arrêté sa baisse ininterrompue depuis le début 2001. Malgré la forte croissance des contrats aidés, leur contribution à la croissance de l'emploi n'est plus déterminante.

L'impact positif du développement de l'intérim qui accélère le processus d'appariement entre chômeurs et offres vacantes (principalement dans le secteur manufacturier) se traduit en même temps par

9. Bundesregierung : *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Bericht der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung des Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin, 2006.

10. Bundesagentur für Arbeit « Hartz-IV-Reform : Impulse für den Arbeitsmarkt », *IAB Kurzbericht*, n° 19, octobre 2007.

une intégration plus tardive dans l'emploi régulier. Les chiffres pour 2006 montrent que deux tiers des emplois intérimaires seraient occupés par des personnes auparavant au chômage et 16 % par des chômeurs de longue durée. Si l'intérim se solde dans 34 % des cas par un retour au chômage, il semble néanmoins que la part des inactifs ou des chômeurs diminue après une activité d'intérim. La déréglementation progressive entamée au milieu des années 1980 s'est accélérée à partir de la réforme de 1997, qui a introduit la possibilité de recours à un CDD et surtout en 2003 avec la loi Hartz-I, qui a supprimé la limite légale de durée de mission. Si la situation difficile prévalant sur le marché du travail n'a pas permis de montrer immédiatement les effets de la libéralisation, ceux-ci sont plus visibles avec le retour de la croissance. En 2006, l'emploi intérimaire a compté pour un tiers des créations d'emplois.

Le vent des critiques s'est levé en Allemagne notamment contre le quatrième volet des lois Hartz (Hartz IV) introduit en 2005. La dualisation du marché du travail et la précarisation des moins qualifiés qui y est associée ont fait évoluer le débat vers l'introduction du salaire minimum (corollaire des mesures de flexibilisation du projet anglais *Restart* dont la réforme Hartz a tiré son inspiration). Par ailleurs, des voix de plus en plus fortes, notamment au sein du SPD appellent à une révision du quatrième volet de la réforme, alors même qu'une revalorisation de l'allocation chômage est prévue.

Italie : de la croissance sans emploi à l'emploi sans croissance

Comme ses deux partenaires, l'Italie a vu une importante remontée de son taux de chômage au début des années 1990. Tout comme en France, la décrue a été moins tardive qu'en Allemagne et a a été facilitée par l'enrichissement de la croissance en emploi. Cependant, à la différence de la France et de l'Allemagne, l'Italie a fait l'impasse sur le partage du temps de travail et a privilégié très tôt, comme le fera plus tardivement l'Allemagne, des réformes de libéralisation du marché du travail à la marge, concentrant la croissance de l'emploi sur un segment flexible et conduisant à une discrimination des jeunes et des moins qualifiés.

La première moitié des années 1990 peut être qualifiée de période de croissance sans emplois. Même si le ralentissement de l'activité est marqué dans la phase de convergence vers la monnaie unique, l'élasticité de l'emploi à la croissance diminue considérablement et on assiste à la fois à des importantes destructions d'emplois et à des retraits d'activité. Jusqu'à cette époque, les politiques de l'emploi étaient plutôt passives et favorisaient le retrait d'activité des travailleurs les plus âgés par des dispositifs de préretraite ou de chômage de longue durée *(Mobilità lunga* et *Cassa integrazione guadagni*).

À partir de 1997, un *policy mix* moins restrictif permet une reprise de l'activité, qui engendre de plus nombreuses créations d'emplois. Mais il faut attendre jusqu'en 1999 pour retrouver une baisse régulière du taux de chômage. Malgré le retournement de la conjoncture en 2001, le rythme des créations d'emplois est resté soutenu au point que de nombreux observateurs s'interrogent sur ce phénomène d'emploi sans croissance. Le taux de chômage a pu atteindre 6 % (au deuxième trimestre 2007) en dépit du dynamisme retrouvé de la population active (aidé par des régularisations massives d'immigrés) et la productivité a fortement ralenti.

Entretemps le marché du travail italien a subi une transformation majeure. La libéralisation du marché du travail entamée en 1997 par le premier gouvernement Prodi (réforme Treu : introduction du travail intérimaire, allongement de la durée des contrats de formation et assouplissement des limites de renouvellement des CDD) a été renforcée en 2003 (réforme Biagi) par l'imposition du principe de flexibilité à l'entrée sur le marché du travail. Cette réforme a réduit les droits et les tutelles et a introduit des nouvelles typologies de contrats (travail partagé, sur appel, *staff leasing*, contrat indépendant continué avec la même entreprise (*co.co.co*)) assorties de réductions de charges (pour les employeurs et les salariés) et ne bénéficiant pas du même degré d'assurance sur les salaires.

La flexibilisation introduite en Italie a abouti à une dualisation du marché du travail. Cependant le noyau d'*insider* (CDI à temps plein) a continué de bénéficier de 58 % des créations d'emplois sur la période 1999-2006, grâce aussi à des baisses de charges sur les CDI introduites en 2001 et supprimées en 2003 (assurant sur ces trois ans 80 % des créations d'emplois salariés). En ce qui concerne les contrats à la marge, le temps partiel touche surtout les jeunes et les femmes et est dans le 38 % des cas involontaires. Un sixième des salariés à temps partiel sont des CDD ; 25 % des indépendants sont au temps partiel, ce chiffre dévoilant la nature involontaire de la position d'indépendants des « faux-salariés » (co.co.co). Les CDD et l'intérim sont dans les quatre cinquièmes des cas involontaires et touchent surtout les jeunes. La transformation d'un CDD est néanmoins à l'origine de la moitié des créations d'emplois en CDI.

Si l'introduction de ces contrats a eu pour effet d'attirer une partie de la population dans l'activité (notamment les femmes), les politiques de l'emploi en Italie ont peu visé à réemployer les seniors. Même si un processus de relèvement de l'âge effectif de départ en retraite par le durcissement des possibilités de départ anticipé sans décote est en place, le manque de visibilité et l'enchaînement des réformes ont plutôt induit des retraits d'activité visant à exploiter les dernières opportunités de liquidation anticipée de la retraite.

Les fortes critiques adressées à la dualisation du marché du travail et la précarisation des jeunes moins qualifiés qui y est associée ont fait évoluer le débat vers, d'un coté une plus forte protection du risque chômage (proposition de hausse de la durée et du taux de remplacement des allocations) et un durcissement des conditions de renouvellement des CDD auprès d'un même employeur, et de l'autre vers une réduction des droits et des tutelles du noyau dur de l'emploi régulier. La proposition d'un contrat unique (CDI) avec des droits et des protections croissants, et assorti d'une indemnité, s'est fait une place dans le débat italien et a été introduit dans le programme du Parti démocrate nouvellement créé.

La défiscalisation des heures supplémentaires a aussi fait l'objet d'un projet de loi. Dans le cas italien, les heures supplémentaires subissent une majoration de contribution. Cependant, en Italie les heures ordinaires sont plus chères de 25 %. En effet, elles sont alourdies par de nombreux éléments différés de rémunération, qui ne pèsent pas sur les heures supplémentaires. Le projet de loi vise à supprimer la majoration de contribution des heures supplémentaires, réduisant davantage (de 25 % à 40 %) leur coût relatif.

Des performances fondées sur les emplois précaires

Le cadre institutionnel de la zone euro, qui limite les possibilités de mener des politiques de soutien à la croissance et le coût des politiques de retrait d'activité ont poussé les pays membres à tenter différentes expériences d'activation de la demande et de l'offre de travail, ainsi que de politiques facilitant leur appariement. Les trois grands pays de la zone euro n'ont pas adopté une stratégie homogène de réduction du chômage. La France et l'Italie ont opté depuis la deuxième moitié des années 1990 pour des politiques d'enrichissement de la croissance en emploi. En France, cette stratégie a combiné créations d'emplois subventionnés (surtout dans le secteur public), réduction du temps de travail et allégements de charges sur les bas salaires. En Italie, la croissance de l'emploi s'est appuyée surtout sur une flexibilité accrue à l'entrée du marché du travail avec la création d'une multitude de statuts précaires. Cette flexibilisation n'a pas remis en cause la protection du noyau dur des salariés « réguliers ». Après ses voisins, l'Allemagne a introduit au cours des quatre dernières années des réformes encore plus poussées. Le marché du travail allemand est ainsi devenu plus flexible à la marge, même si cela n'est pas passé comme en Italie par une multiplication des types de contrats précaires. De plus, en réduisant les indemnités des chômeurs, les réformes allemandes ont également érodé les protections du noyau dur.

S'il est donc vrai que la France a connu une moindre baisse du chômage que ses deux principaux partenaires de la zone euro, elle n'a en revanche pas connu comme eux une nette progression de l'emploi précaire (tableau 2). La stratégie de flexibilisation à la marge a pour corollaire un marché du travail dual qui plonge dans la précarité les travailleurs les plus jeunes et les moins qualifiés.

2. Parts d'emplois précaires dans les grands pays européens

	France		Allemagne		Italie	
	2001	2006	2001	2006	2001	2006
Emploi temporaire *(en % de l'emploi salarié)*	14,9	12,9	12,4	14,2	9,5	13,0
Emploi à temps partiel subi *(en % de l'emploi total)*	2,5	3,8	1,9	4,2	2,2	4,0

Sources : OCDE, Perspectives de l'emploi.

Si cette stratégie de flexibilisation se traduit par des créations d'emplois en période de reprise, ce gain devrait disparaître au prochain ralentissement. Elle pose également le problème de concentrer la flexibilité sur un segment de la population. La présence d'un nombre de plus en plus important de travailleurs précaires pourrait alimenter le soutien de l'opinion publique à des politiques visant à réduire la protection de l'emploi du noyau dur, en échange de restrictions au recours aux contrats précaires. Cette tentation se traduit par le débat sur le contrat unique, qui, tout en avançant timidement en France, se fait une place de plus en plus importante en Italie.

Dans son dernier rapport sur la « flexicurité » [11], la Commission européenne montre que l'acceptabilité politique des réformes de flexibilisation passe également par un renforcement de la protection des personnes *via* le service public de l'emploi (indemnisation chômage, accompagnement des chômeurs). Le problème va alors être de financer le coût d'une plus forte protection contre le risque chômage, lorsque la contrainte budgétaire est tendue, comme c'est le cas dans la zone euro.

11. Commission européenne, *Vers des principes communs de flexibilité : des emplois plus nombreux et de meilleures qualité en combinant flexibilité et sécurité*, juin 2007.